



# Estado de la Nación

2017



# ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un análisis amplio y objetivo  
sobre la Costa Rica que tenemos  
a partir de los indicadores más actuales  
(2016)

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION  
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

303.447.286

P964e23

Programa Estado de la Nación

Estado de la Nación / Programa Estado de la Nación. -- San José,

C.R. : PEN, 2017.

322 p. : tablas ; 28 cm. -- (Informe ; no. 23)

ISBN 978-9930-540-08-4 (impreso)

ISBN 978-9930-540-09-1 (electrónico)

Publicado en línea formato Ebook y Pdf.

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. ECONOMÍA.
  3. POBREZA. 4. EQUIDAD SOCIAL. 5. EMPLEO.
  6. FORTALECIMIENTO DE LA DEGRADACIÓN. 7. ARMONÍA CON LA NATURALEZA.
  8. SISTEMA ELECTORAL. 9. AMBIENTE. 10. COSTA RICA.
- I. Título. II. Serie.

Primera edición: Noviembre, 2017.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia | ng.  
Litografía e imprenta: Servicios Gráficos AC

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2017

# Equipo responsable

## Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mónica Araya, Roberto Artavia, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Eva Carazo, Rafael Carrillo, Mauricio Castro, Francisco De Paula Gutiérrez, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Pascal Girot, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Luis Mesalles, Guido Miranda, Franco A. Pacheco, Sandra Píszk, Ciska Raventós, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Andrés Valenciano, Juan Manuel Villaso, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zurcher y Velia Govaere Vicarioli.

## Consejo Directivo

Luis Guillermo Carpio, Monserrat Solano, Eduardo Sibaja.

## Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores, Defensoría de los Habitantes de la República.

## Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

## Coordinador general de investigación

Leonardo Merino.

## Investigadores principales

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Jorge Vargas Cullell.

## Consejo Editorial

Ronald Alfaro, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Jorge Vargas Cullell.

## Equipo técnico

Ronald Alfaro, Katherine Barquero, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Vladimir González, Miguel Gutiérrez (director fundador), Marisol Guzmán, Mario Herrera, María Estelí Jarquín, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Rafael Segura, Ariel Solórzano, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

## Plataforma de Servicios Académicos

Ronald Alfaro, Vladimir González, Jorge Vargas Cullell.

## Plataforma de Estadística

Natalia Morales, Rafael Segura y Ariel Solórzano.

## Plataforma de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, María Laura Brenes y Arlene Méndez.

## Plataforma Administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, José Jorge Montero, Giselle Rojas y Joani Valverde.

## Editor

Programa Estado de la Nación.

## Edición de textos y corrección de estilo

Alexandra Steinmetz.

## Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.



# Reconocimientos

Este Informe es el resultado de un extenso proceso de investigación y consulta en el que ha participado un amplio y diverso grupo de instituciones, organizaciones y personas de todos los ámbitos de la sociedad costarricense, quienes mediante su asistencia a reuniones y talleres de consulta, el suministro de información, la lectura crítica de documentos, o la vinculación directa en la preparación de ponencias y la coordinación de capítulos, potenciaron los objetivos de esta iniciativa. Aun a riesgo de cometer alguna omisión, en un apartado especial incluido al final de cada capítulo, el Programa Estado de la Nación y sus auspiciadores dejan constancia de su agradecimiento a quienes se involucraron directamente en la preparación, análisis y lectura sobre temas específicos y, en estas líneas, a quienes colaboraron en tareas de orden general.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (Conare) por las facilidades brindadas al Programa, tanto en espacio físico como en los servicios administrativos, de soporte técnico, de red y de Internet. En especial a Eduardo Sibaja, Director de OPES/Conare, por su valioso respaldo. Además se reconoce el apoyo brindado y la vocación de servicio de las divisiones de OPES/Conare: académica, de sistemas, de coordinación, UCAF, Cetic y la sección administrativa.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y

todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Canatur, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinde, Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conare, Conarroz, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Departamento de Servicios Parlamentarios (Asamblea Legislativa), DesInventar, Digepyme (MEIC), Dirección de Aguas (Minaet), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minaet), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodemipyme (Banco Popular), Fodesaf, Fonabe, Fonafifo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, Idespo, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR),

IMAS, IMN, INA, INBio, Incae, Incop, Incopesca, Infocoop, Inisa (UCR), INS, INEC, Inamu, Inder, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minaet, Mivah, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Observatorio de Mipymes (UNED), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), OIJ, PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, SFE (MAG), Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, Sutel, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minaet), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.



# Índices

## ÍNDICE GENERAL

<b>EQUIPO RESPONSABLE</b>	<b>3</b>
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>21</b>
<b>PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2017</b>	<b>23</b>
Naturaleza del Informe	23
El Programa Estado de la Nación como centro de pensamiento	23
Un método para conocer y pensar el país	23
Errores y omisiones	24
Palabras finales	24
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>SINOPSIS</b>	<b>31</b>
<b>Valoración General</b>	<b>31</b>
Mensajes clave	31
Dictamen	32
Corolario	34
<b>Contexto de las elecciones nacionales 2018</b>	<b>35</b>
Profundos cambios demográficos en el electorado impactan la democracia	35
Partidos y electores se alejan aún más	36
Estructura del padrón electoral no favorece la participación	37
<b>Resumen de los capítulos de seguimiento</b>	<b>41</b>
<b>Equidad e integración social en 2016</b>	<b>41</b>
<i>Síntesis del capítulo</i>	41
<i>Principales hallazgos</i>	41
<i>Novedades del capítulo</i>	42
<i>Un 31,5% de los hogares sufre pobreza por ingresos, multidimensional o ambas</i>	42
<i>Transferencias de los programas sociales explican el 61% de reducción de la pobreza por ingresos en 2016</i>	43
<i>Tendencia de reducción de la pobreza en Guanacaste en el largo plazo</i>	44
<i>Sin cambios en desigualdad de ingresos</i>	44
<i>Crecimiento sostenido de la inversión social pública desde 2011</i>	45
<i>Hogares más pobres y más ricos reciben más ISP que grupos medios</i>	45
<i>Características y desafíos de la Redcudi desde la perspectiva de los proveedores del servicio</i>	46
<i>Disparidades en las tarifas de los servicios públicos</i>	46
<b>Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2016</b>	<b>49</b>
<i>Síntesis del capítulo</i>	49
<i>Principales hallazgos</i>	50



<i>Novedades del capítulo</i>	50
<i>Crecimiento moderado se mantiene y hay leves mejoras en el empleo</i>	51
<i>Bajos encadenamientos laborales y productivos resaltan la necesidad de políticas focalizadas</i>	51
<i>Reducción del déficit fiscal no genera mayor sostenibilidad de las finanzas públicas</i>	52
<i>Cambio demográfico plantea mayores retos para el financiamiento de las pensiones</i>	52
<i>Valoración ciudadana de la gestión estatal determina el apoyo a nuevos impuestos</i>	53
<i>Nuevas oscilaciones monetarias y cambiarias durante el 2017</i>	53
<b>Armonía con la naturaleza en 2016</b>	<b>55</b>
<i>Síntesis del capítulo</i>	55
<i>Principales hallazgos</i>	55
<i>Novedades del capítulo</i>	55
<i>Ciudades intermedias reproducen errores de la GAM</i>	56
<i>Uso de la energía es dominado por el modelo de transporte</i>	57
<i>Impacto del huracán Otto evidencia vulnerabilidad social a los desastres</i>	58
<i>Asuntos ambientales, cada vez más preponderantes en la conflictividad social</i>	59
<i>Aporte especial: encuesta identifica retos para cambiar patrones ambientales</i>	61
<b>Fortalecimiento de la democracia en 2016</b>	<b>63</b>
<i>Síntesis del capítulo</i>	63
<i>Principales hallazgos</i>	63
<i>Novedades del capítulo</i>	64
<i>El electorado respalda la democracia, pero su comportamiento sigue reflejando apatía política</i>	64
<i>Señales de mejora en gestión del Ejecutivo, pese a dificultades del contexto</i>	65
<i>Trámite legislativo cada vez más lento y distanciado de la demanda de la sociedad</i>	68
<i>Nueva reducción en las acciones colectivas</i>	68
<i>Europa y Asia destacan en las relaciones bilaterales, la ONU en las multilaterales</i>	69

**CAPÍTULO 2****EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL****72**

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>71</b>
<b>Valoración general</b>	<b>73</b>
<b>Valoración del Informe anterior</b>	<b>74</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>74</b>
<b>Introducción</b>	<b>75</b>
<b>Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades</b>	<b>76</b>
<b>Balace general</b>	<b>76</b>
<b>Miradas en profundidad: políticas de vivienda no consideran gestión del suelo</b>	<b>78</b>
<i>11.823 bonos de vivienda entregados en 2016, la cifra más alta en ocho años</i>	79
<i>El área construida en la GAM con financiamiento del BFV representa un 9,3%</i>	79
<b>Miradas en profundidad: mejora desempeño del mercado laboral, tras casi dos años de cifras negativas</b>	<b>79</b>
<i>Avances para la prospección: módulo de puestos vacantes en empresas</i>	82
<b>Igualdad de oportunidades y capacidades</b>	<b>83</b>
<b>Un 31,5% de los hogares sufre pobreza por ingresos, multidimensional o ambas</b>	<b>83</b>
<i>Transferencias de los programas sociales explican el 61% de reducción de la pobreza por ingresos en 2016</i>	85
<i>La educación tiene mayor peso en la reducción de pobreza multidimensional</i>	87
<i>Empleos de calidad son indispensables para lograr reducciones sostenidas en la pobreza</i>	88
<b>Tema especial: reducción de la pobreza en la región Chorotega</b>	<b>89</b>
<i>Tendencia de reducción de la pobreza en Guanacaste en el largo plazo</i>	90
<i>Los servicios ganan participación, mientras las actividades agropecuarias la pierden</i>	91
<b>Sin cambios en desigualdad de ingresos</b>	<b>93</b>
<i>Regiones y zonas sin diferencias significativas en desigualdad de ingresos</i>	94
<i>Resultados dispares en variación de ingresos por clase social</i>	95
<b>Gestión de la equidad y la integración social</b>	<b>96</b>
<b>Gestión de la equidad desde el mercado de trabajo: sin avances</b>	<b>96</b>
<b>Crecimiento sostenido de la inversión social pública desde 2011</b>	<b>97</b>

<i>Incremento de la ISP con amplia dispersión según rubros sociales</i>	98
<i>Estructura del Fodesaf empieza a superar rigidez y permite reorientar recursos</i>	99
<i>Coberturas de algunos programas selectivos se mantienen, pese a mayor dotación de recursos</i>	100
<i>Hogares más pobres y más ricos reciben más ISP que grupos medios</i>	101
<i>Significativo y creciente impacto distributivo de la ISP, a pesar de la desigualdad</i>	102
<b>Inversión social municipal complementa ISP</b>	<b>103</b>
<i>Un 32% del gasto municipal se invierte en programas sociales</i>	103
<i>Ingreso municipal no determina inversión social en los cantones</i>	104
<b>Redcudi: características y desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio</b>	<b>104</b>
<i>En 2016 la Redcudi benefició a 52.190 niños y niñas, con amplia dispersión cantonal</i>	106
<i>Una red con muchos actores dispares</i>	107
<i>"Tiempos de angustia en 2017", según proveedores del servicio de cuidado</i>	109
<i>Problemas de coordinación debilitan funcionamiento de la Redcudi</i>	110
<b>Tema especial: equidad en los servicios públicos</b>	<b>112</b>
<i>Pago por servicios públicos consume en promedio un 5,5% del ingreso de los hogares</i>	112
<i>La Ley de la Aresep y el principio de equidad</i>	112
<i>Modelos tarifarios y el principio de equidad</i>	113
<i>Modelo tarifario del agua: sin diferenciación de precio por costo</i>	113
<i>Fuerte inequidad territorial en las tarifas eléctricas</i>	115
<i>Transporte público: inequidad tarifaria en un sistema de movilidad muy deficiente</i>	117
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS</b>	<b>123</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>123</b>
<b>Valoración general</b>	<b>125</b>
<b>Valoración del Vigésimosegundo Informe</b>	<b>126</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>126</b>
<b>Introducción</b>	<b>127</b>
<b>Oportunidades</b>	<b>127</b>
<b>Crecimiento moderado se mantiene y hay leves mejoras en el empleo</b>	<b>128</b>
<i>Recuperación de la demanda externa impulsa el sector exportador</i>	130
<i>Aumentan exportaciones e importaciones amparadas a tratados de libre comercio</i>	131
<i>Ventas externas de servicios se mantienen como importante fuente de divisas</i>	132
<i>Reducción del desempleo converge con deterioro en la calidad del trabajo</i>	133
<b>Débiles vínculos estratégicos para lograr crecimiento con inclusión productiva y laboral</b>	<b>135</b>
<i>Tecnologías de información son un reto para la productividad cantonal</i>	135
<i>Bajos encadenamientos laborales y productivos resaltan la necesidad de políticas focalizadas</i>	138
<i>Mayor parte del sector servicios tiene bajos niveles de productividad laboral</i>	141
<i>Servicios del comercio están vinculados con la mayor parte del aparato productivo</i>	142
<b>Mejora regulatoria y banca para el desarrollo como herramientas para impulsar la economía</b>	<b>146</b>
<i>Progresos puntuales en la mejora regulatoria</i>	146
<i>Avances del Sistema de Banca para el Desarrollo</i>	148
<b>Estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>150</b>
<b>Reducción del déficit fiscal no genera mayor sostenibilidad de las finanzas públicas</b>	<b>151</b>
<i>Crecimiento de las remuneraciones y las transferencias limita la reducción del gasto público</i>	151
<i>Ingresos tributarios crecieron por medidas administrativas, pero no hubo reformas estructurales</i>	153
<i>Financiamiento de la deuda genera presiones sobre la sostenibilidad fiscal</i>	154
<i>Es más fácil generar política fiscal expansiva que contractiva</i>	158
<b>Cambio demográfico plantea mayores retos para el financiamiento de las pensiones</b>	<b>159</b>
<i>Dificultad para alcanzar equidad horizontal entre regímenes de pensiones</i>	161
<b>Valoración ciudadana de la gestión estatal determina el apoyo a nuevos impuestos</b>	<b>162</b>
<b>Nuevas oscilaciones monetarias y cambiarias durante el 2017</b>	<b>165</b>
<i>Tipo de cambio muestra mayor volatilidad</i>	165
<i>Mayores incrementos de las tasas de interés presionan el mercado</i>	166
<b>Impacto de los precios internacionales en los hogares: disparidades según nivel de ingreso</b>	<b>170</b>

<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>ARMONÍA CON LA NATURALEZA</b>	<b>177</b>
Hallazgos relevantes	177
Valoración general	179
Valoración del Vigésimosegundo Informe	180
Aspiraciones	180
Introducción	181
Resultados de la gestión territorial	182
Ciudades intermedias reproducen errores de la GAM	182
<i>Crecimiento urbano más acelerado y disperso que la GAM</i>	182
<i>Falta de ordenamiento territorial genera impactos ambientales y riesgos</i>	187
Uso del suelo agropecuario cambia, sin considerar la sostenibilidad	189
Ecosistemas enfrentan retos de conocimiento para su gestión	191
Resultados en el uso de recursos naturales	194
Uso de la energía es dominado por el modelo de transporte	195
Procesos urbanos y agrícolas amenazan calidad del agua	197
Nuevas amenazas sobre la sostenibilidad de los recursos forestales	199
Resultados en la gestión del riesgo	203
Impacto del huracán Otto evidencia vulnerabilidad social a los desastres	203
Resultados disímiles en la atención y respuesta a la emergencia	208
Procesos de la gestión ambiental	212
Fragmentada y compleja gobernanza de la gestión del riesgo	213
Decretos ejecutivos amplían marco normativo	216
<i>Aporte especial: legislación sobre uso del suelo promulgada entre 1950 y 2016</i>	218
Asuntos ambientales, cada vez más preponderantes en la conflictividad social	221
Cambio climático: agenda institucional, con impactos focalizados	223
Capacidades para la gestión ambiental	224
Poca información sobre efectos de las denuncias ambientales	224
Nota especial: la contabilidad del capital natural en Costa Rica	227
<b>APORTE ESPECIAL</b>	
<b>HALLAZGOS INICIALES DE LA ENCUESTA “PATRONES Y PERCEPCIONES CIUDADANAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y CONDICIONES PARA EL CAMBIO”</b>	<b>233</b>
Presentación	233
Datos relevantes	233
Introducción: un balance general	234
Resumen de hallazgos preliminares	235
Lo ambiental es relevante, aunque no prioritario, en las preocupaciones de la gente	235
Desconexión entre los hábitos en la práctica y la importancia asignada a ellos	236
Barreras para el cambio hacia patrones responsables	238
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>245</b>
Hallazgos relevantes	245
Valoración general	247
Valoración del Vigésimosegundo Informe	248
Aspiraciones	248
Introducción	249
Sistema electoral y de partidos políticos	249
El electorado respalda la democracia, pero su comportamiento sigue reflejando apatía política	250
<i>Mejora el apoyo ciudadano a la democracia, pero persiste la insatisfacción con su funcionamiento</i>	250
<i>Desalineamiento partidario de la ciudadanía refleja una historia de fuerte desencanto</i>	251
<i>El país político es más pequeño que el país geográfico</i>	252

<i>Contexto de alta volatilidad electoral y “quiebre” del voto</i>	255
<b>Amplias diferencias en organización y desempeño de los partidos políticos</b>	<b>256</b>
<i>Fuertes asimetrías en los apoyos territoriales y el desempeño electoral de los partidos</i>	256
<i>Partidos más recientes con alto personalismo y poca participación femenina en sus cúpulas</i>	258
<b>Aporte especial: efectos de las reformas al financiamiento político de los partidos</b>	<b>259</b>
<i>No se garantiza la equidad en el acceso a los recursos</i>	259
<i>Bonos de deuda política obstaculizan el avance en transparencia</i>	261
<i>Mejora el sistema de controles y sanciones</i>	262
<i>Fortalecimiento de las estructuras financieras de los partidos</i>	263
<b>Gestión y representación política responsables</b>	<b>264</b>
<b>Señales de mejora en gestión del Ejecutivo, pese a dificultades del contexto</b>	<b>264</b>
<i>El contexto: debilidad estructural del Ejecutivo ante el Congreso</i>	264
<i>Agenda legislativa del Ejecutivo es inestable y con bajos niveles de éxito, a pesar de la mejora del último año</i>	265
<i>Menor inestabilidad en el Gabinete</i>	267
<i>Se recupera la confianza en la gestión del Gobierno</i>	268
<b>Aporte especial: Reducido uso de los decretos ejecutivos de tipo estratégico</b>	<b>268</b>
<i>Mayores controles constitucionales sobre los decretos de alto alcance</i>	270
<b>Trámite legislativo cada vez más lento y distanciado de la demanda de la sociedad</b>	<b>273</b>
<i>Legislación sustantiva se concentra en derechos humanos, fomento de la producción y pensiones</i>	274
<i>Legislación poco relevante al contrastarla con la agenda prioritaria para la sociedad civil</i>	275
<i>Problemas crónicos identificados por la sociedad hace una década no son atendidos por el Congreso</i>	276
<i>Mejora la relación entre obligaciones y contenido financiero de la legislación</i>	277
<i>Creciente duración de la aprobación de leyes en el largo plazo</i>	278
<i>Duración afecta gestión de los poderes Legislativo y Ejecutivo</i>	279
<i>Aumentan las alianzas partidarias en la iniciativa de ley en período de multipartidismo</i>	279
<b>Aporte especial: Comisiones legislativas y eficiencia en el Congreso</b>	<b>281</b>
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>284</b>
<i>Nueva reducción en las acciones colectivas</i>	284
<i>Conflicto entre taxistas y Uber fue el más intenso del período</i>	285
<i>Todos los actores sociales contribuyeron a la reducción de las movilizaciones</i>	286
<i>Predominan los métodos de protesta formales e institucionales</i>	286
<b>Administración de la justicia</b>	<b>287</b>
<b>Política exterior</b>	<b>289</b>
<i>Europa y Asia destacan en las relaciones bilaterales, la ONU en las multilaterales</i>	290
<i>Efectos domésticos de la política exterior: comparecencia del Canciller en la Asamblea Legislativa</i>	292
<b>Aporte especial: candidaturas del país en organismos multilaterales</b>	<b>281</b>
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	<b>297</b>
<b>Introducción</b>	<b>297</b>
<b>Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social</b>	<b>297</b>
<i>Estimación de los factores explicativos de la reducción de la pobreza en 2016</i>	297
<i>El impacto distributivo de la Inversión Social Pública (ISP)</i>	300
<b>Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>302</b>
<i>Metodología para calcular los multiplicadores de empleo</i>	302
<i>Análisis de redes de la matriz insumo-producto de Costa Rica</i>	302
<i>Estimación de los ciclos fiscales</i>	303
<i>Medida de eficiencia de la política monetaria</i>	303
<i>Modelo econométrico para la estimación de asimetrías</i>	303
<b>Aportes metodológicos en materia de armonía con la naturaleza</b>	<b>304</b>
<i>Encuesta patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio</i>	304
<b>Aportes metodológicos en materia de fortalecimiento de la democracia</b>	<b>305</b>
<i>Análisis de series de tiempo sobre las acciones colectivas</i>	305



## ÍNDICE DE CUADROS

1.1	Participación electoral por cohortes de votantes. 1982-2014	38
1.2	Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional. 2016	43
1.3	Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional. 2016	50
1.4	Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional. 2016	56
1.5	Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional. 2016	65
2.1	Resumen de indicadores sociales. 1990-2016	72
2.2	Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2016	76
2.3	Perfil de los participantes en los talleres con proveedores de la Redcudi de la GAM. 2017	108
2.4	Características de los proveedores de servicios de la Redcudi en la GAM, a partir de los talleres efectuados. 2017	109
2.5	AyA: tarifas de consumo de agua para los servicios medidos y fijos. 2016-2017	115
3.1	Resumen de indicadores económicos. 2012-2016	124
3.2	Indicadores incluidos en el análisis de conglomerados sobre las actividades económicas a nivel cantonal	136
3.3	Valores promedio de los indicadores incluidos en el análisis de conglomerado sobre las actividades económicas a nivel cantonal. 2016	137
3.4	Abordaje metodológico para el análisis estructural de la economía	138
3.5	Productividad laboral según tipo de economía. 2012	141
3.6	Plataformas para la simplificación de trámites	147
3.7	Fondos de financiamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo	149
3.8	Sistema de Banca para el Desarrollo: saldo de crédito según sectores prioritarios	150
3.9	Regímenes de pensiones básicos que entregan beneficios por montos definidos	161
3.10	Análisis actuarial de las diferencias en los beneficios de distintos fondos de pensiones, según un caso hipotético	162
4.1	Resumen de indicadores ambientales. 2012-2016	178
4.2	Propuestas de ampliación o creación de nuevos sitios Ramsar. 2016	194
4.3	Medidas de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la Gran Área Metropolitana	196
4.4	Acciones desplegadas ante la emergencia del huracán Otto, según entidades seleccionadas	212
4.5	Entidades públicas que conforman el subsistema de reducción del riesgo, según los lineamientos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020	214
4.6	Normativa vinculada a la gobernanza territorial que tiene incidencia en la gestión del riesgo de desastres	215
4.7	Tipo y número de normas y disposiciones ambientales promulgadas. Enero de 2016 a marzo de 2017	217
4.8	Emisiones de gases de efecto invernadero en las empresas certificadas como "carbono-neutrales". 2012-2016	224
4.9	Denuncias y actos finales emitidos por el Tribunal Ambiental Administrativo. 2010-2016	226
5.1	Resumen de indicadores políticos. 2000-2016	246
5.2	Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"	249
5.3	Cantidad de investigaciones abiertas por el TSE y asuntos trasladados al Ministerio Público, por partido político. 2010-2017	263
5.4	Alcance de los decretos ejecutivos en Costa Rica	272
5.5	Cantidad de legislación sustantiva aprobada, por tema. 2016-2017	276
6.1	Estimación de la pobreza, por método, según zona, región y tipo de encuesta. 2015 y 2016	299
6.2	Criterios de asignación de la inversión social pública, por programas. 2016	301
6.3	Distribución de los hogares y proporción de UPM por zona, según región. Encuesta de patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio 2017	304
6.4	Distribución de la muestra de la Encuesta de patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio, según características. 2017	304

## ÍNDICE DE RECUADROS

1.1	“VotemosCR”: sistema de seguimiento de la oferta electoral	40
2.1	Reducción de la pobreza en 2016 no es estadísticamente significativa	84
2.2	Cambios metodológicos en las Enaho de 2014 y 2015	89
2.3	Un caso de subsidios cruzados entre y dentro de rutas de autobuses	117
3.1	Construcción de una política nacional de desarrollo productivo	142
3.2	Rigidez del gasto público	153
3.3	Niveles de deuda en países de la eurozona	157
3.4	Necesidad de mejorar la gestión de la marca-país en materia de deuda	157
3.5	Elementos para el diálogo sobre una reforma en el sistema de pensiones	162
3.6	Proyectos de reforma tributaria sencillos han sido más exitosos	163
3.7	Medidas de política adoptadas por el Banco Central en el primer semestre de 2017	168
3.8	Leve reducción en la dolarización de la economía	169
4.1	Precisiones metodológicas sobre el estudio de las ciudades intermedias	183
4.2	Infraestructura vial y de transporte en ciudades intermedias reproduce problemas de la GAM	189
4.3	Nuevas capacidades del Estado para la protección de humedales Ramsar	194
4.4	Inundaciones urbanas, combinación de caos y eventos lluviosos	204
4.5	Estimación de pérdidas derivadas del huracán Otto	207
4.6	Impacto de Otto en Upala reafirma el efecto negativo de no regular el territorio	208
4.7	Sustento legal y estructura institucional para la atención de emergencias	209
4.8	Huracán Otto: algunas lecciones aprendidas tras la atención de la emergencia	213
4.9	Decretos sobre registro de agroquímicos generan reacciones y dudas	219
4.10	Contraloría señala debilidades para aplicar la evaluación ambiental estratégica	227
4.11	Consideraciones metodológicas de la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente condiciones para el cambio”	234
4.12	Caracterización de segmentos según su disposición al cambio ambiental	243
5.1	Análisis de los ecosistemas del voto: conglomerados territoriales en 2014	254
5.2	Análisis y base de datos de cúpulas partidarias	259
5.3	Características del sistema de financiamiento político en Costa Rica	261
5.4	Análisis y base de datos de las convocatorias del Ejecutivo en sesiones extraordinarias	266
5.5	Análisis y base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial	268
5.6	Análisis y base de datos de decretos ejecutivos	271
5.7	Análisis y base de datos sobre el control constitucional de decretos ejecutivos	273
5.8	Análisis y base de datos sobre desempeño legislativo	275
5.9	Análisis y base de datos de las comisiones legislativas permanentes	281
5.10	Simulación del modelo electoral alemán en la elección de diputados en Costa Rica	282
5.11	Análisis y base de datos de acciones colectivas	284
5.12	Seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional	289
5.13	Bases de datos sobre política exterior	290

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1	Pirámides de la población en edad de votar, por edades simples. 1986 y 2014	35
1.2	¿Durante la última campaña usted...?	36
1.3	Simpatía partidaria y respaldo ciudadano a los partidos. 2016	37
1.4	Participación electoral observada y estimada	37
1.5	Participación electoral observada y proyectada para dos generaciones de votantes	39
1.6	Patrones de participación de los votantes empadronados. 1994-2014	39
1.7	Contribución de cada factor a la reducción de la pobreza por ingreso, según zona. Semipanel 2015-2016	43
1.8	Hogares en condición de pobreza o de vulnerabilidad a caer en ella, según rango del ingreso total. 2016	44
1.9	Evolución del coeficiente de Gini, según tipos de ingreso familiar per cápita. Varios años	45
1.10	ISP por quintil de ingreso, según criterio de acceso. 2016	46
1.11	Precio promedio de la electricidad, según tarifa y empresa. A mayo de 2017	47
1.12	Distribución del valor agregado, según multiplicadores de empleo y tipos de encadenamientos productivos. 2012	52
1.13	Apoyo al aumento del impuesto de ventas, según variables demográficas y de percepción. 2016	54
1.14	Instrumentos de gestión del riesgo en municipalidades consultadas, según el índice de desarrollo humano (IDH) cantonal. 2017	59
1.15	Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica. 1993-2017	66
1.16	Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias	67
1.17	Cantidad de decretos por administración, según alcance	67
1.18	Duración promedio de la aprobación de leyes, por legislatura	68
1.19	Acciones colectivas por año	69
2.1	GAM: área construida con y sin bono familiar de vivienda (BFV), según cantón. 2001-2011	79
2.2	Evolución de la fuerza de trabajo, personas ocupadas y desempleadas, por trimestres	80
2.3	Variación interanual de las personas ocupadas, por trimestres, según formalidad del empleo	81
2.4	Variación interanual neta de las personas ocupadas en períodos trimestrales seleccionados, según características del empleo	81
2.5	Incidencia de la pobreza, según método de medición	84
2.6	Flujos en la condición de pobreza de los hogares, según método. Semipanel 2015-2016	85
2.7	Cambio en la incidencia de la pobreza por ingresos con respecto al resultado de 2016, según escenarios simulados, total y por zona. Semipanel 2015-2016	86
2.8	Contribución de cada factor a la reducción de la pobreza por ingreso, según zona. Semipanel 2015-2016	86
2.9	Características seleccionadas de los hogares en 2016, según flujo de pobreza por ingresos. Semipanel 2015 y 2016	86
2.10	Efectos marginal y conjunto en la reducción de la pobreza, de los indicadores del método multidimensional. Semipanel 2015-2016	87
2.11	Hogares en condición de pobreza o de vulnerabilidad a caer en ella, según rango del ingreso total. 2016	88
2.12	Región Chorotega: distribución de hogares por zona, con datos de la Enaho ponderados y sin ponderar	90
2.13	Región Chorotega: hogares en condición de pobreza total y extrema	90
2.14	Región Chorotega: ingreso promedio real de las personas ocupadas, por sexo	91
2.15	Región Chorotega: personas beneficiarias de algunos programas sociales	91
2.16	Región Chorotega: distribución de personas ocupadas, según rama de actividad	92
2.17	Guanacaste: área construida en nuevas obras y número de permisos de construcción	92
2.18	Evolución del coeficiente de Gini	93
2.19	Variación real del ingreso promedio del hogar, por decil de ingreso per cápita	94
2.20	Ingreso promedio real de las personas ocupadas, por clase social, según peso relativo de cada clase. 2015 y 2016	95
2.21	Grado de cumplimiento de las garantías laborales, por características de los trabajadores. 2016	97
2.22	Inversión social pública (ISP), per cápita y como porcentaje del PIB	98
2.23	Variación real anual de la ISP per cápita, por rubro social, según criterio de acceso y peso relativo. 2015-2016	99
2.24	Programas de promoción y protección social financiados por Fodesaf, según categoría. 2016	100
2.25	Cobertura efectiva y filtraciones, según programa social selectivo. 2016	101



2.26	Distribución de la ISP por quintil de ingreso familiar autónomo per cápita, según función social y criterio de acceso. 2016	102
2.27	Ingresos de los hogares y su distribución porcentual, por deciles, según tipo. 2016	103
2.28	Evolución del coeficiente de Gini, según tipos de ingreso familiar per cápita. Varios años	103
2.29	Inversión social municipal (ISM) como porcentaje del ingreso total (IT) y del gasto total (GT) municipal, e ingreso total no ejecutado	103
2.30	Distribución de la ISM por rubros. 2016	104
2.31	Gasto total e inversión social municipal (ISM) per cápita, según municipalidades. 2016	105
2.32	Cantidad de centros infantiles y número de niños y niñas beneficiarias, según institución ejecutora de la Redcudi. diciembre de 2016	106
2.33	Características seleccionadas de los beneficiarios de la Redcudi en programas financiados por el IMAS las jefaturas del hogar. 2016	107
2.34	Proporción del gasto de los hogares en servicios públicos, según quintil de ingreso per cápita y región. 2013	112
2.35	Costo estimado del agua, por rangos de consumo, según tipo de abonado	115
2.36	Precio promedio de la electricidad, según tarifa y empresa. A mayo de 2017	116
3.1	Crecimiento real del PIB	128
3.2	Contribución de los componentes del PIB al crecimiento económico	128
3.3	Evolución del índice mensual de actividad económica en el corto plazo	129
3.4	Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes	130
3.5	Aporte de los principales productos de exportación al total de ventas externas de bienes	130
3.6	Distribución de los bienes exportados a Estados Unidos, según categorías de competitividad	131
3.7	Indicadores de los flujos del comercio de bienes de Costa Rica con regiones y países con los que ha suscrito tratados de libre comercio	132
3.8	Tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios y sus componentes	132
3.9	Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB real	133
3.10	Tasa de variación de los ocupados según calificación, formalidad y aseguramiento. 2013-2016	133
3.11	Contribución al crecimiento de los puestos de trabajo, según tipos de economía. 2016	134
3.12	Variación del ingreso real de los ocupados según calificación, condición de aseguramiento y formalidad. 2016	135
3.13	Impacto del crecimiento del PIB, los salarios y el empleo, sobre las oportunidades laborales	135
3.14	Distribución de productos por régimen aduanero, según multiplicadores de empleo. 2012	139
3.15	Participación de la oferta de trabajo por régimen aduanero, según multiplicadores de empleo. 2012	139
3.16	Multiplicadores de empleo de los productos con encadenamiento laborales altos. 2012	140
3.17	Distribución del valor agregado, según multiplicadores de empleo y tipos de encadenamientos productivos. 2012	140
3.18	Distribución del valor agregado por nivel de encadenamiento productivo, según tipos de economía desagregados. 2012	141
3.19	Índice de similitud y cantidad de contactos de demanda, según tipos de economía. 2012	146
3.20	Sistema de Banca para el Desarrollo: distribución de las carteras de crédito según tamaño de la empresa. 2016	149
3.21	Balance financiero del Gobierno Central	151
3.22	Evolución del ingreso total y el gasto primario real del Gobierno Central	152
3.23	Evolución del gasto real del Gobierno Central, por componentes	152
3.24	Carga tributaria en Costa Rica	153
3.25	Deuda del Gobierno Central. 2000-2021	154
3.26	Perfil de la deuda pública del Gobierno Central. 2016	154
3.27	Brecha de sostenibilidad fiscal del Gobierno Central	155
3.28	Tasas de interés implícitas en colones, en dólares y real	156
3.29	Impulsos fiscales y brecha del producto en Costa Rica. 2006-2016	158
3.30	Primer bono demográfico y dividendo fiscal en Costa Rica	160
3.31	Financiamiento del consumo per cápita de los adultos mayores en 2004 y 2013, en perspectiva internacional	160
3.32	Apoyo a aumento de los impuestos. 2016	164
3.33	Apoyo al aumento de los impuestos en general, según variables demográficas y de percepción. 2016	164
3.34	Apoyo al aumento del impuesto de ventas, según variables demográficas y de percepción. 2016	164
3.35	Variación interanual de los precios, expectativas inflacionarias e inflación subyacente	165
3.36	Evolución del tipo de cambio de referencia del Banco Central	166
3.37	Evolución de las reservas internacionales netas (RIN) del Banco Central y el tipo de cambio	166
3.38	Tasa básica pasiva (TBP), tasa de política monetaria (TPM) y brecha entre ambas	167
3.39	Tasas de interés activas promedio, en colones y en dólares	167

3.40	Ineficiencia operativa y activo total, según tamaño de los bancos. 2016	168
3.41	Indicador de eficiencia de la política monetaria en Costa Rica	170
3.42	Porcentaje de las variaciones en los precios internacionales de las materias primas que se traspasa a los precios locales, según nivel de ingreso	171
3.43	Diferencia en la reacción dinámica de los precios locales ante variaciones en los precios internacionales	172
3.44	Relación entre la concentración de oferentes y el nivel de reacción en el traspaso	172
4.1	Población total en tres ciudades intermedias	184
4.2	Crecimiento de la mancha urbana en ciudades intermedias	184
4.3	Porcentaje de viviendas, según método de disposición de residuos sólidos. Censo del 2011	187
4.4	Porcentaje de viviendas según tipo de conexión del servicio sanitario. Censo del 2011	188
4.5	Estimación de vehículos por cada mil habitantes	188
4.6	Evolución del área agropecuaria	190
4.7	Evolución del área dedicada a cultivos seleccionados, según destino	191
4.8	Importación y uso de plaguicidas	191
4.9	Evolución de la cobertura de las áreas silvestres protegidas	192
4.10	Número de especies amenazadas en la "Lista Roja" de la UICN que tienen distribución en Costa Rica	192
4.11	Consumo de energía del sector transporte, por tipo de vehículo, según cantidad. 2016	195
4.12	Generación de energía eléctrica, por fuente	195
4.13	Estado de avance de las metas del VII Plan Nacional de Energía, por eje. Primer semestre de 2016	197
4.14	Extracción anual de agua dulce	197
4.15	Porcentaje de cobertura y calidad del agua, por operador. 2016	199
4.16	Área anual bajo contratos de pago por servicios ambientales (PSA), según modalidad	201
4.17	Área afectada por incendios forestales dentro y fuera de áreas silvestres protegidas	201
4.18	Cantidad de eventos registrados en la base de datos Desinventar, según tipo	203
4.19	Situación de los planes reguladores cantonales, por provincia. 2016	216
4.20	Instrumentos de gestión del riesgo en municipalidades consultadas, según el índice de desarrollo humano (IDH) cantonal. 2017	217
4.21	Número y tipo de decretos ejecutivos sobre temas ambientales, por administración. 1990-2015	218
4.22	Número de leyes sobre uso del suelo, por subperíodo	220
4.23	Principales temas abordados en las leyes sobre uso del suelo, según porcentaje de artículos. 1950-2016	220
4.24	Tipos de incentivos relacionados con el uso del suelo, según porcentaje de artículos de las leyes analizadas. 1950-2016	221
4.25	Acciones colectivas totales y sobre temas ambientales	222
4.26	Acciones colectivas sobre medio ambiente, como porcentaje del total general	222
4.27	Porcentaje de acciones colectivas, según entidad a la que se dirigen	223
4.28	Porcentaje de denuncias recibidas por el Sitada, según recurso afectado. 2016	226
4.29	Contribución del bosque a la economía	228
4.30	Importancia de proteger el ambiente, en comparación con otros retos del país	235
4.31	Porcentaje de personas que están de acuerdo con diversas afirmaciones	236
4.32	Grado de impacto sobre el ambiente que se atribuye a algunas acciones humanas	237
4.33	Porcentaje de personas insatisfechas con las condiciones ambientales del país y de su comunidad, según lugar de residencia	237
4.34	Prácticas ambientalmente responsables realizadas en el hogar en los últimos seis meses	238
4.35	Porcentaje de personas que mencionaron realizar "siempre" acciones responsables en los últimos seis meses	239
4.36	Tiempos promedio de desplazamiento, según lugar de residencia y principal medio de transporte	239
4.37	Medios de transporte más utilizados en el último mes, total y en personas que tienen vehículo en el hogar	239
4.38	Distribución porcentual de la pregunta "cuál de las siguientes afirmaciones describe mejor lo que usted opina sobre los y las costarricenses"	240
4.39	Grado promedio de responsabilidad asignada en la protección ambiental y grado de cumplimiento, según actor	241
4.40	Valoración de los esfuerzos que realiza el país en materia ambiental	241
4.41	Porcentaje de jefaturas según disponibilidad para realizar acciones en el hogar	242
4.42	Disponibilidad de hacer cambios entre las personas cuyo principal medio de transporte es el vehículo propio	242
4.43	Razones para no usar el transporte público entre quienes tienen vehículo en el hogar	242
5.1	Índice de estabilidad democrática en Costa Rica	251
5.2	Panel de indicadores coyunturales de cultura política. 2016	252
5.3	Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica	253

5.4	Índices de volatilidad electoral y quiebre del voto del sistema político costarricense	255
5.5	Índice de nacionalización partidaria y desempeño electoral, según cantidad de legisladores y porcentaje de votos en la elección presidencial de 2014	256
5.6	Poder electoral de los partidos políticos, según cantidad de legisladores. 1953-2014	257
5.7	Distribución de líderes partidarios, según sexo y tiempo de permanencia en la cúpula. 1982-2017	260
5.8	Conformación de las cúpulas partidarias, por sexo. 1982-2017	260
5.9	Recursos captados por los partidos políticos, según tipo de contribución	261
5.10	Proporción de la legislación aprobada, según iniciativa	265
5.11	Distribución de la cantidad de convocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias	267
5.12	Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias	267
5.13	Cambios de ministros y ministras en el Gabinete, por año. Mayo de 1978 a abril de 2017	269
5.14	Rotación de ministros y ministras, según cartera. Mayo de 1978 a abril de 2017	269
5.15	Calificación de la administración Solís Rivera	270
5.16	Cantidad de decretos por administración, según alcance	273
5.17	Efectos legales de una muestra de decretos ejecutivos de reglamentos de ley	273
5.18	Cantidad de recursos de inconstitucionalidad contra decretos ejecutivos, por alcance, según resultado de admisibilidad de la Sala Constitucional. 1990-2017	274
5.19	Cantidad de legislación aprobada, según tipo	275
5.20	Comparación entre la agenda demandada y la aprobada, según legislatura	276
5.21	Proyectos de ley más demandados por la sociedad civil, según tema	277
5.22	Porcentaje de legislación sustantiva según asignación de recursos	278
5.23	Duración promedio de la aprobación de leyes, por legislatura	278
5.24	Proporción de leyes que fueron iniciativa de la administración en ejercicio, por legislatura y administración	279
5.25	Red de alianzas partidarias en la iniciativa de ley, según período del sistema de partidos	280
5.26	Relación entre la cantidad de comisiones y el tamaño del Congreso en América Latina, según razón representación legislativa	283
5.27	Proporción de diputados especializados, por período legislativo	283
5.28	Acciones colectivas por mes. Enero de 1992 a marzo de 2017	285
5.29	Activación de principales conflictos sociales por día, según tema	286
5.30	Tendencia de las acciones colectivas, según grupo. Enero de 2010 a marzo de 2017	287
5.31	Cantidad de acciones colectivas por grupo, según método de protesta. Enero de 1992 a marzo de 2017	288
5.32	Clasificación de los comunicados de la Cancillería, según ámbito de acción. Mayo de 2014-abril de 2017	290
5.33	Cantidad de comunicados sobre relaciones bilaterales según región, por año de gobierno	291
5.34	Cantidad de comunicados sobre política exterior con efectos domésticos, según ámbito, por año de gobierno	292
5.35	Número de candidaturas de Costa Rica, según ámbito de acción. 1992-2016	293
5.36	Resultados de las candidaturas de Costa Rica, según alcance, ámbito y tipo. 1992-2016	294

## ÍNDICE DE DIAGRAMAS

4.1	Índice de dispersión de la mancha urbana	187
4.2	Instancias de coordinación en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo	209
5.1	Esquema de análisis del proceso electoral	250
5.2	Variables para el análisis del desempeño de los poderes Ejecutivo y Legislativo	264
5.3	Línea de tiempo: creación de las comisiones legislativas permanentes en Costa Rica. 1948-2017	281
5.4	Intensificación de las relaciones bilaterales con Medio Oriente. 2014-2017	292

## ÍNDICE DE FIGURAS

2.1	Principales características de los puestos vacantes en 189 empresas encuestadas en la ENAE. Cuarto trimestre de 2016	82
2.2	Recorrido de las rutas de buses 126, 131 y 132 y estimación de los subsidios en las tarifas	118
3.1	Comparación del crecimiento económico en 2016 con respecto a diferentes subperíodos, por ramas de actividad	129
3.2	Clasificación de la competitividad de la oferta exportable	191
3.3	Red de la economía costarricense según regímenes. 2012	143
3.4	Red de la producción costarricense, según tipos de economía. 2012	145

## ÍNDICE DE MAPAS

1.1	Evolución de la mancha urbana	57
2.1	Porcentaje de niños y niñas de 0 a 6 años atendidos por la Redcudi, según cantón. 2016	107
3.1	Clasificación de los cantones según indicadores de actividad económica	137
4.1	Ubicación de ciudades intermedias fuera de la GAM	183
4.2	Usos del suelo en tres ciudades intermedias	184
4.3	San Isidro de El General: evolución de la mancha urbana. 2003-2015	185
4.4	Ciudad Quesada: evolución de la mancha urbana. 2005-2016	186
4.5	Guápiles: evolución de la mancha urbana. 2005-2015	189
4.6	Zonas propensas a inundaciones en San Isidro de El General	190
4.7	Límites del Humedal Nacional Terraba-Sierpe. 2008 y 2016	193
4.8	Volumen de agua superficial concesionado, por cuenca hidrográfica. 2016	198
4.9	Cambio de la cobertura forestal en Guanacaste. 2005 y 2015	200
4.10	Área sembrada de piña. 2000 y 2015	202
4.11	Cantones con declaratoria de emergencia por el huracán Otto y características sociales e institucionales	206
4.12	Cantones con declaratoria de emergencia por el huracán Otto, según distribución de las pérdidas económicas, por sector	207
4.13	Secuencia de alertas por tipo, según cantón	210
4.14	Probabilidad de daño ambiental, según la incidencia de las quejas ciudadanas ante el Sinac. 2016	225
5.1	Conglomerados de juntas y centros de votación de alta y baja participación electoral. 2010 y 2014	254



# Presentación

Desde hace más de veinte años, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y las cuatro universidades públicas existentes en ese momento (UCR, ITCR, UNA y UNED), conjuntamente con la Defensoría de los Habitantes y con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se atrevieron a iniciar una aventura inédita en Costa Rica: subsanar la gran deficiencia que significaba no tener información confiable y sistematizada que aportara un conocimiento claro sobre la realidad del país. Nació así el Informe Estado de la Nación, que este año llega a su vigesimotercera edición consecutiva, dando a conocer el país que tenemos, para poder delinear la Costa Rica que queremos.

En aquel tiempo, el mundo y nuestro país se preparaban para dejar atrás el siglo XX y cruzar el umbral esperanzador del año 2000. En ese período de transición entre dos siglos, se esperaba que el Estado de la Nación viniera a llenar ese vacío de información, lo que se consideraba esencial para valorar el avance de Costa Rica en la nueva era del conocimiento.

Hoy, el Informe ocupa un lugar importante entre los documentos más esperados, año con año, en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. En la actualidad, es un insumo básico para orientar y evaluar los procesos decisivos

en los distintos campos del acontecer nacional.

En cada una de sus entregas, el Informe Estado de la Nación lleva el pulso del país e incluye nuevas investigaciones y hallazgos, aumentando así la plataforma de datos sobre la situación nacional. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense.

El Estado de la Nación se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional. A partir del Undécimo Informe (2005) dimos un paso adelante para trascender la fase de diagnóstico e incorporar análisis sobre opciones de política pública para atender temas relevantes de la agenda nacional, aportando además una perspectiva comparada con las mejores prácticas observadas en otros sitios del planeta. Creamos entonces la sección “Debates para el desarrollo”, cuyo propósito es retroalimentar más directamente el debate público y los procesos de toma de decisiones en temas clave para el desarrollo de Costa Rica.

Este año, al celebrar las universidades públicas el año por la vida, el diálogo y la paz, el Programa Estado de la Nación pone a disposición una versión mejorada de la plataforma electoral publicada hace cuatro años, con el principal objetivo de

contribuir a la mejora de la calidad del debate político.

Desde el 2003, y en el marco del CONARE en asocio con la Defensoría de los Habitantes, el Informe se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, primariamente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas mediante el Fondo de Especial de Educación Superior (FEES). Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento al equipo de investigación,

difusión y demás colaboradores que han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del Informe Estado de la Nación.

SAN JOSÉ, COSTA RICA.  
 Noviembre de 2017



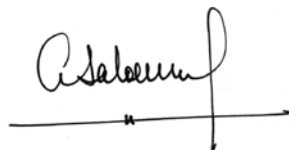
LUIS GUILLERMO CARPIO MALAVASI  
 Rector  
 Universidad Estatal a Distancia  
 PRESIDENTE DEL CONARE



MONTSERRAT SOLANO CARBONI  
 DEFENSORA DE LOS HABITANTES  
 DE LA REPÚBLICA



HENNING JENSEN PENNINGTON  
 Rector  
 UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA  
 Rector  
 UNIVERSIDAD NACIONAL



JULIO CÉSAR CALVO ALVARADO  
 Rector  
 INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA



MARCELO PRIETO JIMÉNEZ  
 Rector  
 UNIVERSIDAD TÉCNICA NACIONAL



EDUARDO SIBAJA ARIAS  
 Director  
 OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA  
 EDUCACIÓN SUPERIOR (OPES)

# Prólogo al Informe Estado de la Nación 2017

Este *Informe Estado de la Nación 2017* es una nueva entrega del principal producto del Programa Estado de la Nación (PEN), con la cual se sigue consolidando y ampliando la plataforma de información y análisis sobre los desafíos, logros y rezagos de la sociedad costarricense en materia de desarrollo humano sostenible. El propósito de este esfuerzo es, hoy como ayer, propiciar la participación ciudadana informada en los asuntos públicos, particularmente en un contexto electoral como el actual, y la toma de decisiones favorables a la creación de oportunidades y capacidades para todos los habitantes del país. Para ello, se procura investigar cada vez con mayor profundidad, aprovechando y promoviendo nuevas herramientas, metodologías y campos de estudio que permitan una mejor comprensión de la realidad nacional.

## Naturaleza del Informe

El Informe es independiente. Sus contenidos responden a la plena libertad editorial de la que ha gozado el PEN desde sus inicios. Esta independencia está asentada en probados mecanismos de participación social en las distintas etapas de preparación de cada entrega, entre ellos uno predominante, su Consejo Consultivo, una instancia plural y pluralista que ha sido clave en la experiencia del Estado de la Nación y que en el 2017 se remozó con la presencia de once nuevos integrantes. De esta manera, más que un documento, se ha creado un sistema de seguimiento del desarrollo humano,

basado en procesos de investigación académica y en el diálogo entre actores con diversas opiniones y agendas.

El Informe no es gubernamental, pero tampoco antigubernamental. Es un sitio de encuentro y diálogo que provee a la población, sin distinciones ni preferencias, instrumentos de fácil acceso para conocer la situación actual y las perspectivas del país, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de diálogo y negociación, y contribuir a la construcción de acuerdos nacionales.

El Informe no tiene un carácter vinculante. Sin embargo, ha logrado que los problemas y desafíos del desarrollo humano se posicionen ante la opinión pública como temas relevantes. Además, de manera creciente es empleado como fuente de información y consulta por autoridades y funcionarios públicos, dirigentes sociales y políticos, organizaciones y empresas, comunidades académicas, delegaciones diplomáticas e instituciones multilaterales. En 2017 el PEN realizó también un acercamiento a los partidos políticos, en el marco de la campaña electoral, para dar a conocer los hallazgos de investigación a quienes tienen la responsabilidad de elaborar planes de gobierno. De esta manera, se ha logrado incidir en la formulación de políticas públicas y en la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales.

## El Programa Estado de la Nación como centro de pensamiento

Con el auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría

de los Habitantes de la República, el *Informe Estado de la Nación* es la punta de lanza de un centro de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible. La vocación de este centro es el servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de acceso libre y gratuito. Su principal fuente presupuestaria es el Conare y además recibe aportes de otras instituciones, nacionales e internacionales.

En la actualidad el PEN tiene una robusta y diversa agenda de investigación que incluye, además del *Estado de la Nación*, la publicación periódica de los informes *Estado de la Educación*, *Estado de la Región* (sobre Centroamérica) y *Estado de la Justicia*. En 2014 también se elaboró el *Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, que ese año tuvo su primera y única edición impresa, ya que a partir de octubre de 2015 se convirtió en un nuevo producto: una plataforma informática, de libre acceso, sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología y la innovación, denominada “Hipatia”, que en septiembre del 2017 presentó su tercera versión, actualizada y ampliada.

## Un método para conocer y pensar el país

El *Informe Estado de la Nación* es una de las tres iniciativas nacionales de seguimiento del desarrollo humano más antiguas del planeta, y ciertamente la más persistente. Ningún país ha producido veintitrés informes anuales que evalúan el desempeño de, desde y para



la sociedad. Esta persistencia ha permitido realizar centenares de investigaciones sobre temas económicos, demográficos, sociales, políticos, culturales y ambientales (disponibles en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

El Informe se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaron las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace unas décadas, que reducían el concepto de desarrollo al mero crecimiento económico.

La preparación y la divulgación del Informe se basan en tres principios: el rigor académico, la legitimidad social y la amplitud en la difusión. La aplicación simultánea de estos principios ha tenido un significativo impacto en la sociedad costarricense. En una época en que asuntos como la pobreza y la equidad social, las políticas públicas de fomento productivo a sectores tradicionales, la gestión ambiental, la infraestructura, la sostenibilidad energética y la democracia eran marginales en el discurso público, el Informe dio visibilidad a esos temas y proveyó un mecanismo que facilita la petición y rendición de cuentas, así como la exigencia de derechos.

El **rigor académico** implica una minuciosa revisión de los datos y afirmaciones, proceso que se realiza con el apoyo de una extensa red de instituciones y personas expertas. Otro aspecto crucial se refiere a la construcción de variables e indicadores y la crítica a las fuentes. Para ello se creó también una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, con las cuales se mantiene una comunicación fluida y un contacto permanente a través de talleres y otras actividades de coordinación; se trabaja sobre bases de respeto y crítica constructiva, lo que incluye el reconocimiento reiterado y explícito de la autoría

del conocimiento generado. A su vez, el Programa brinda acceso a las plataformas y bases de datos que auspicia o construye, a las autoridades gubernamentales, organizaciones, instituciones, investigadores y la población en general. Todos estos cuidados son necesarios para la credibilidad del Informe: su alto perfil público hace que el costo del error sea alto.

La **legitimidad social** supone la aplicación de mecanismos de consulta durante el proceso de elaboración del Informe. Estos incluyen la identificación participativa de temas por estudiar, la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diversas filosofías y procedencia social, y la constante realización de talleres de trabajo para debatir sobre la marcha de las investigaciones. La legitimidad social es necesaria para asegurar la calidad y la pertinencia del Informe. También lo es para tener respaldo a la hora de tratar temas difíciles.

Finalmente, la **amplitud en la difusión** demanda esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales. Con este fin se emplean diversas estrategias: presentaciones en comunidades y organizaciones sociales y empresariales, elaboración de materiales didácticos para el sistema educativo, actividades de capacitación para funcionarios públicos y personal docente, preparación de materiales para medios de comunicación, la constante renovación de la página web del Programa y la participación en redes sociales.

### Este Informe

El presente Informe conserva la estructura básica de las ediciones anteriores, una característica propia de un sistema de seguimiento, aunque tiene algunos cambios en la presentación de insumos específicos, para facilitar su actualización constante y su uso por parte de la población. La parte medular está compuesta por cuatro capítulos (social, económico, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2016 e inicios del 2017, a la luz de las tendencias recientes del desarrollo humano y del marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo. Esto permite al lector comparar y contrastar la información que se le ofrece.

Todos los años el PEN se esmera en innovar. Sin atrevimientos, el Informe se volvería predecible y perdería interés. Cada año, sin embargo, el esfuerzo en ese sentido es más exigente, debido a las múltiples demandas de distintos actores, tanto para la exploración de nuevas áreas como para la aplicación de metodologías y técnicas novedosas, a fin de obtener datos inéditos y más precisos. En este Informe destacan estudios sobre los factores determinantes del cambio en la incidencia de la pobreza, los multiplicadores de empleo, las percepciones ciudadanas sobre la creación de nuevos impuestos, el crecimiento urbano en ciudades intermedias y el alcance de los decretos ejecutivos, entre otros temas.

En vez de un capítulo especial, en esta ocasión se presentará una plataforma interactiva en línea para el seguimiento a la oferta electoral en la campaña de 2017-2018. Esta pondrá a disposición del público herramientas informativas sobre los programas de gobierno, el clima electoral, estadísticas del sistema y los partidos políticos y la evolución del proceso en redes sociales. Otra novedad es que el “Compendio Estadístico” dejó de ser parte del Informe impreso y ahora es un insumo disponible en la página web del PEN. Ese formato permite la actualización constante de los datos y un acceso más expedito para las personas interesadas en ellos.

### Errores y omisiones

Los contenidos del *Informe Estado de la Nación* están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El Programa reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no hayan sido refutados por nueva y más precisa evidencia. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de que se incurra en omisiones que afectan las conclusiones del análisis, estas se consignan en la siguiente entrega del Informe.

### Palabras finales

Llegar a veintitrés ediciones nos compromete a seguir mejorando la calidad y la trascendencia del Informe, a renovar las estrategias sin abandonar los principios

y conceptos con los que nació esta iniciativa.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo relativamente reducido y extraordinariamente comprometido, que ha construido robustos mecanismos y nexos de consulta, así como una red de colaboradores que participan en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con la

misma dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado este Programa, con tesón y creatividad, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que lo hacen posible.

La razón de ser del PEN es posibilitar el uso del conocimiento como herramienta para el desarrollo humano. Esta edición y sus productos en línea serán conocidos

y utilizados en un período electoral; por eso, pretendemos que sus aportes faciliten la comprensión de los problemas nacionales y motiven a la ciudadanía a exigir propuestas políticas de fondo. Así pues, esperamos que este *Informe Estado de la Nación 2017* contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.



**Jorge Vargas Cullell**  
*Director*



**Leonardo Merino Trejos**  
*Coordinador de investigación*

## FICHA 1

EE

**Sexto Informe Estado de la Educación**

En su sexta edición, presentada en agosto de 2017, el *Informe Estado de la Educación* constató que en el período 2015-2017 los principales indicadores de la educación costarricense mantuvieron las tendencias observadas en los últimos años, sin cambios bruscos en el desempeño general del sistema. El hecho más destacable fue el esfuerzo del MEP por ampliar y renovar la reforma curricular, sin crear grandes rupturas con las iniciativas impulsadas en anteriores administraciones. Esta es una señal de madurez que, junto a la decisión de mantener y acrecentar la inversión educativa en un contexto de restricción fiscal, coloca al sistema en posición para lograr mejoras en el futuro próximo.

En esta línea, y con base en los hallazgos de las investigaciones realizadas, el Informe plantea cuatro recomendaciones, con la finalidad de ayudar a imprimir mayor celeridad a los avances en el acceso y la calidad de la educación:

- Cambiar lo que pasa en las aulas es clave para lograr una mejora generalizada de la educación.
- La rápida mejora de la calidad profesional docente debe ser prioridad de la política educativa.
- Urge migrar hacia una gestión por resultados centrada en los aprendizajes de los estudiantes.
- Es impostergable fortalecer los mecanismos de evaluación de la calidad y transparencia de la educación superior.

La nueva entrega contiene una serie de novedades y cambios. En la sección de seguimiento de indicadores, esta vez se dedica un capítulo independiente al análisis sobre la educación primaria, que en anteriores ediciones se presentaba en forma conjunta con el de la enseñanza secundaria. Ello responde a la necesidad de volver la mirada a ese nivel, para conocer el origen de los problemas que se manifiestan en años posteriores de la vida estudiantil. También se incluye un capítulo especial que reseña los hallazgos de un ejercicio de observación de aulas, el cual generó un valioso acervo de información sobre las condiciones físicas y ambientales de los salones de clases y un registro sistemático del uso del tiempo lectivo y las técnicas didácticas de las y los docentes.

El *Sexto Informe Estado de la Educación* fue acompañado además por la creación de una plataforma electrónica, disponible en la página [www.estadonacion.or.cr/educacion2017](http://www.estadonacion.or.cr/educacion2017), que permitió incorporar varias novedades. La primera es la transformación del “Compendio Estadístico” del Informe en un producto en línea e interactivo, que ofrece más de 64 variables construidas a partir de registros administrativos de distintas instituciones públicas. La segunda es una herramienta informática denominada “Conozca su escuela”, cuyo fin es ofrecer datos oportunos sobre los indicadores académicos de los centros educativos. Finalmente, incluye un “Atlas de la Educación Superior”, con información georreferenciada sobre las universidades públicas y privadas, sus sedes y su oferta educativa, una compilación que hasta ahora no existía en el país.

Una red de investigación conformada por cincuenta personas hizo posible la elaboración del Informe y la plataforma tecnológica, con los cuales se ha consolidado un sistema de información y análisis que contiene bases de datos, estudios novedosos, vídeos, visualizaciones y un amplio compendio de indicadores, todo ello de libre acceso para toda persona interesada en la educación costarricense.

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN

## FICHA 2

EJ

**Segundo Informe Estado de la Justicia**

En abril de 2017 se publicó el Segundo Informe Estado de la Justicia, al amparo del convenio firmado en 2011 por el Poder Judicial y el Conare/PEN. Al momento de redactarse el presente Informe, ambas instituciones se encontraban negociando una nueva carta de entendimiento, con miras al desarrollo de una tercera ronda de estudios sobre el sistema de administración de justicia.

Además de ampliar la gama de asuntos abordados previamente, el Segundo Informe contiene innovaciones metodológicas y más herramientas de difusión. Así por ejemplo, para el análisis territorial de la justicia (capítulo 3) se construyó un base de datos de indicadores de los circuitos judiciales y se mapearon las características de cada uno de ellos, para valorar las capacidades del sistema en relación con la demanda por sus servicios. Otro esfuerzo de investigación se enfocó en el control constitucional, para lo cual se creó una base de datos de las acciones de inconstitucionalidad tramitadas en los últimos diez años. En ella se sistematizaron docenas de variables para cada expediente, incluyendo los perfiles de los usuarios, los resultados de los casos y los patrones de votación de cada magistrado. Finalmente, otro ejemplo de ampliación de la frontera de información se plasmó en un análisis de caso sobre la gestión de la Defensa Pública en el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, a partir de una base de datos de más de 8.000 resoluciones dictadas en el período 2004-2013. Este es un estudio pionero en Latinoamérica, que permitió conocer los resultados de los juicios a cargo de los defensores públicos, la carga de trabajo por plaza y las gestiones de cobro de la Defensa Pública, entre otros temas.

En esta edición también se incorporó un nuevo apartado, denominado “Seguimiento a los hallazgos del Primer Informe”, en el cual se monitoreó la evolución de los principales desafíos identificados en la anterior entrega, pero además se propuso una metodología para seguirlo haciendo en el futuro cercano. A partir de esa sugerencia, en junio de 2017 la Corte Suprema de Justicia designó al Departamento de Planificación y la Comisión de Transparencia como contrapartes para ese monitoreo periódico. De esta forma se garantiza que los hallazgos de las investigaciones tengan utilidad para los tomadores de decisiones y que en las áreas estudiadas se promuevan mejoras basadas en la evidencia, dado que posteriormente las distintas jerarquías tendrán que reportar sobre sus avances.

Con respecto a la difusión, los principales resultados y el material gráfico del Segundo Informe se alojaron en una plataforma que facilita la comunicación de los hallazgos y una mayor interacción en línea por parte del usuario. Dos de las investigaciones se colocaron en plataformas interactivas (apps) elaboradas por medios de comunicación (Univisión con la base de datos de la Defensa Pública, y La Nación con la base de datos de votos de magistrados). Durante el primer mes de divulgación se publicaron 139 notas de prensa, se contabilizaron 1.168 visitas a la página web y casi 500 reproducciones del vídeo- resumen del Informe.

En la actualidad se sigue realizando difusión directa mediante presentaciones a audiencias más especializadas, a razón de entre cuatro y ocho eventos mensuales. También se elaboran artículos para la prensa o el blog del PEN, en los cuales se intenta transmitir los mensajes en un lenguaje menos técnico, a fin de cubrir un público más amplio.

RESPONSABLE: EVELYN VILLARREAL.

## FICHA 3



## Estado de la Región: hacia una plataforma para el seguimiento y análisis del desarrollo humano sostenible en Centroamérica

Continuó la difusión del *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* publicado en agosto de 2016. Los principales hallazgos del Informe han sido presentados y discutidos en diversos foros, conferencias, seminarios y congresos, así como en un ciclo de "seminarios web" (*webinars*) organizados en conjunto con el Centro de Estudios para la Integración Económica (CEIE) de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca).

Paralelamente se inició el proceso de revisión y evaluación del Quinto Informe, con el propósito de identificar nuevas actividades y líneas de investigación que permitan optimizar la utilidad e incidencia de esta iniciativa. Esa labor concluirá con los insumos que se espera obtener de la consulta regional para definir el temario del próximo Informe.

Se actualizaron las series de estadísticas e indicadores publicados en el compendio *Estadísticas de Centroamérica 2014*. Además de incluir información para el 2016, o el año más reciente disponible, se incorporaron nuevas variables relacionadas con el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, de la ONU, así como un módulo de estadísticas desagregadas a nivel municipal y departamental para toda Centroamérica. Esta información estará disponible en una publicación prevista para finales del 2017 y hacia futuro alimentará una plataforma virtual interactiva.

A solicitud de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC-SICA) y con el apoyo de Unicef, se realizó la actualización al 2015 del informe *Completar la escuela en Centroamérica: los desafíos pendientes en 2013*. El proyecto implicó una exhaustiva revisión y control de calidad de las bases de datos del Sistema Regional de Indicadores Educativos de Fracaso Escolar (Sriefe) preparadas por los Ministerios de Educación para los años 2014 y 2015. El informe final fue presentado y discutido con representantes gubernamentales, de Unicef y la CECC-SICA, en el marco de una reunión de Ministros de Educación de Centroamérica celebrada en octubre de 2017.

Otro proyecto asumido durante el 2017 fue la preparación del informe de Costa Rica para el proyecto "Sistemas migratorios en México, Centroamérica, República Dominicana y Haití", financiado por el BID. El estudio consistió en el análisis del fenómeno migratorio entre Costa Rica y Nicaragua e incluyó cuatro componentes: i) la evolución y dinámicas de las migraciones hacia Costa Rica, ii) la inserción de los migrantes en el mercado laboral costarricense, iii) historias de vida y factores determinantes de las migraciones y iv) las políticas públicas del Gobierno de la República sobre la integración de las personas migrantes.

Durante octubre y noviembre de 2017 se realizó el proceso de consulta para la definición del temario y la agenda de investigación del próximo *Informe Estado de la Región*, cuya publicación está prevista para el año 2020. Ello coincidió con el acercamiento a potenciales donantes y socios, para explorar el interés y disponibilidad de apoyar financieramente la preparación y difusión del Informe.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA.

## FICHA 4



## Plataforma tecnológica Hipatia

La plataforma tecnológica Hipatia es un bien público de libre acceso creado por el PEN, disponible en la dirección: [www.eccti.or.cr](http://www.eccti.or.cr). Hipatia es el producto de una amplia red de relaciones de colaboración entre organizaciones públicas y privadas unidas por un objetivo común: hacer más visible el papel central de la CTI como palanca para crear bienestar y promover el desarrollo humano sostenible. Hipatia cuenta con el apoyo del Conare y la Fundación CRUSA. En su versión 2017, presentada en agosto de ese año, Hipatia aborda las temáticas que se detallan a continuación.

**Recurso humano calificado.** En este ámbito se cuenta con:

- Un inventario de 101.628 profesionales en las áreas de ciencia y tecnología, formados en el país y en el extranjero a partir del 2000, con información desagregada por disciplina, edad, sexo, grado académico y tipo de universidad.
- Una caracterización de la "diáspora" de costarricenses especialistas en Ciencias, Medicina, Agronomía e Ingenierías que estudian o trabajan fuera del país, con datos sobre su perfil académico, planes de regreso y oportunidades de colaboración con colegas locales.
- Un recuento de los principales grupos de investigación en CTI.
- La disponibilidad de técnicos y diplomados graduados en los últimos tres años, según institución, grado de cualificación, especialidad, sexo y cantón. Incluye un análisis georreferenciado de 28 instituciones que han formado al 96,5% del recurso humano técnico del país.

**Capacidades científicas y tecnológicas.** Se brinda información sobre las publicaciones científicas registradas en el índice Scopus, la serie temporal de las exportaciones de bienes y servicios del país y las patentes solicitadas y aprobadas a nacionales y a extranjeros.

**Capacidades de infraestructura** en centros de investigación y desarrollo (I+D).

**Acciones universitarias de interés para la sociedad.** Abarca el quehacer reciente de las universidades estatales en investigación, venta de servicios y oferta de capacitación abierta al público.

**Laboratorios públicos que atienden problemas de innovación.** Brinda acceso a información de 82 laboratorios con la experiencia, la infraestructura y la disposición de ayudar a las empresas que necesiten resolver problemas de innovación a fin de poder competir.

**Oportunidades de innovación.** Expone 52 tecnologías e invenciones generadas desde la academia, que buscan socios dispuestos a invertir para transformarlas en nuevos productos y servicios en sectores como educación, industria alimentaria, TIC y energía, entre otros.

**Capital para emprendimiento e innovación.** Información georreferenciada de veintisiete organizaciones públicas y privadas del sistema financiero nacional. Para cada una se detallan los servicios que presta, el tipo de financiamiento que provee, los sectores a los que atiende y datos de contacto.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS.

## FICHA 5

## Investigaciones sobre el TLC a diez años del referéndum

En febrero de 2016, el Consejo Nacional de Rectores encargó al PEN una serie de estudios sobre el impacto del tratado de libre comercio (TLC) entre Centroamérica y Estados Unidos en la sociedad costarricense, al cumplirse diez años de su firma. Aunque el proceso de aprobación del TLC generó una controversia política que polarizó a la ciudadanía, existen pocos análisis sobre sus efectos. Las investigaciones del PEN son un primer esfuerzo para llenar ese vacío.

A diferencia de los productos regulares del Programa, los estudios no culminan con la elaboración de un informe comprensivo, encabezado por un dictamen. Son aproximaciones iniciales que indagan sobre el tema, con el fin de estimular la deliberación reflexiva. Los estudios fueron puestos en línea el día 10 de octubre de 2017 mediante una plataforma interactiva alojada en el sitio <http://www.tlc.estadonacion.or.cr/>. Son los siguientes:

**Tema 1.** Literatura sobre el TLC. Es un inventario de los estudios técnicos y académicos sobre el TLC elaborados entre 2004 y 2016, a partir de búsquedas en bases de datos bibliográficas e institucionales y una consulta a expertos y centros académicos. Un buscador permite a las personas interesadas localizar cada documento. La investigación estuvo a cargo de Natalia Carvajal y Daniel Ortiz. Un tercer estudio sobre indicadores de telecomunicaciones y seguros, que fue realizado por Carlos Beltrán.

**Tema 2.** Estimaciones económicas. En este tema se realizaron tres estudios: el primero analizó los flujos comerciales derivados del TLC, y estuvo a cargo de Francisco Gamboa; el segundo, y principal, fue un estudio econométrico elaborado por Yanira Xirinachs-Salazar.

**Tema 3.** Estudios legales. Con la suscripción del TLC, el país contrajo más de 700 obligaciones legales, cuyo cumplimiento generó ajustes al marco jurídico nacional mediante la aprobación de leyes, decretos y reglamentos. Un buscador permite a los usuarios identificar, para cada uno de los capítulos del TLC, las obligaciones legales y la normativa correspondiente. El inventario de estos compromisos fue realizado por un equipo dirigido por Hannia Vega, del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, y la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (UlaCit). El inventario de los ajustes legales fue elaborado por un grupo de juristas liderado por Néstor Morera.

**Tema 4.** Voz de los actores. Transcripción (sin identificar personas) de 71 entrevistas a dirigentes del "Sí" y del "No" durante el referéndum. Estas tuvieron por objeto reflexionar sobre los efectos e impactos del tratado, así como valorar el proceso a diez años de distancia. Además, con ese insumo se efectuó un análisis de redes que permite reconstruir los sentimientos y estructuras narrativas de las personas consultadas. Las entrevistas y su posterior estudio fueron realizados por la empresa Unimer S.A. con el apoyo de la UNED.

RESPONSABLE: JORGE VARGAS-CULLELL.

## FICHA 6

## Convenio PEN-TSE: partidos políticos y elecciones en Costa Rica

Desde 2011 el PEN y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) colaboran en el desarrollo de investigaciones sobre la democracia y los partidos políticos en Costa Rica. En este Informe se presenta un análisis que profundiza en el estudio de las agrupaciones inscritas a escala nacional, a partir de dos dimensiones: por un lado, su desempeño electoral en todo el país y su fuerza política en el Congreso desde 1953, y por otro lado, la conformación de sus cúpulas partidarias desde 1982, para conocer la dinámica interna de renovación de liderazgos y la participación de las mujeres en los más altos puestos de dirección política

También se llevó a cabo una evaluación de los principales impactos que ha tenido la reforma al Código Electoral de 2009 en materia de financiamiento político. Para ello se entrevistó a las autoridades de los partidos Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Movimiento Libertario, Renovación Costarricense, Acción Ciudadana, Frente Amplio y Accesibilidad sin Exclusión. La información obtenida fue contrastada con los criterios de las autoridades del TSE y datos empíricos sobre el gasto electoral y sus mecanismos de control.

RESPONSABLE: STEFFAN GÓMEZ CAMPOS.

## FICHA 7

**Encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”**

En 2017, con el apoyo del proyecto “Creación de capacidades de los acuerdos multilaterales ambientales”, el Minae y el PNUD, el PEN aplicó la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”. Los asuntos centrales que interesaba medir fueron:

- Percepciones sobre la situación ambiental y el rol de los actores (personas, instituciones, empresas).
- Hábitos y patrones que conforman la huella ambiental.
- Participación ciudadana e información ambiental.
- Relevancia del tema ambiental en la visión sobre el desarrollo humano.
- Patrones y actitudes sobre las alternativas de movilidad.
- Conocimiento y acción en torno al cambio climático y el riesgo de desastres.
- Disposición y viabilidad para la adopción de prácticas ambientales sostenibles.

Para llevar adelante este ejercicio, se construyó un cuestionario que consta de siete secciones y 65 preguntas. La información se recolectó entre el 24 de junio y el 17 de julio de 2017, a través de 1.200 entrevistas personales domiciliarias en todo el territorio nacional. Para su aplicación se utilizaron dispositivos móviles, lo que permitió ubicar mediante el sistema de posicionamiento global (GPS) los lugares visitados.

La importancia de estudiar la disposición de las personas a asumir conductas ambientalmente responsables se explica por la relevancia que sus actitudes y decisiones de consumo tienen en tres ámbitos: su entorno inmediato y su comunidad, el uso de los recursos en el conjunto de la sociedad y el apoyo o resistencia a la política pública. La información recabada y los resultados (de los cuales se presenta un primer resumen en esta edición) serán un insumo para el análisis y seguimiento que hace el capítulo “Armonía con la naturaleza”, así como para la toma de decisiones informadas y la formulación de política pública en este campo.

RESPONSABLE: KAREN CHACÓN.

## FICHA 8

**Difusión de los productos del PEN**

Las principales acciones para lograr amplitud en la difusión del quehacer del PEN se centran en actividades presenciales o virtuales que permiten el contacto con la ciudadanía, la gestión de prensa con los medios de comunicación y la divulgación a través del sitio web y las redes sociales.

Entre los meses de septiembre de 2016 y de 2017 se realizaron 271 actividades de difusión de los productos del PEN, con 18.581 participantes. Si bien la mayoría de ellas fue presencial, destaca la incursión en nuevas modalidades, como videoconferencias y cursos virtuales, que han permitido reunir a personas de diversas instituciones, regiones y países en un espacio para compartir información y análisis sobre el desarrollo humano del país y de Centroamérica.

Específicamente, el *Informe Estado de la Nación* se presentó en 143 encuentros que reunieron a 8.434 personas. Los hallazgos del *Informe Estado de la Educación* se expusieron en 40 foros que contaron con 3.253 asistentes, y los productos del *Estado de la Región* se han socializado con 3.338 personas en 41 actividades. Además se dio a conocer la plataforma tecnológica "Hipatia", en 20 eventos en los que participaron 643 personas y el *Segundo Informe Estado de la Justicia* fue presentado a 1.083 personas en 22 foros. Finalmente, el PEN tuvo participación en otras actividades en las que participaron 1.830 personas

La gestión ante los principales medios de comunicación del país y la región centroamericana incluyó la redacción de 112 notas institucionales y comunicados de prensa, así como el contacto directo con 195 periodistas. Este esfuerzo generó 887 notas periodísticas sobre el PEN. El Estado de la Nación se mencionó en 385 de ellas, el Estado de la Región en 107, el Estado de la Educación en 213, el Estado de la Justicia en 160 e Hipatia en 2.

Finalmente, se desarrollaron plataformas web para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, el *Segundo Informe Estado de la Justicia* y el *Sexto Informe Estado de la Educación*, las cuales están disponibles en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr) y registraron un total de 25.5610 visitas. Además, los perfiles del PEN en las redes sociales Facebook y Twitter han logrado atraer a 25.603 y 24.248 seguidores, respectivamente. En el último año se publicaron en Facebook 414 posts, que han sido vistos 1.129.903 veces.

Como complemento de los esfuerzos reseñados, y con el fin de lograr la más amplia difusión posible de sus productos, el PEN ha establecido diversas alianzas institucionales. Entre las más longevas y sistemáticas cabe mencionar las siguientes:

**Subcomisión de Difusión de los informes del Programa Estado de la Nación**

Esta Subcomisión fue creada por la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social del Conare, con el propósito de dar a conocer los informes del PEN. En ella participan representantes de las cinco universidades públicas del país, quienes cada año coordinan la realización de presentaciones, foros y conversatorios con la comunidad universitaria y la sociedad nacional.

La modalidad de conversatorio, en especial, ha llenado la expectativa de muchas personas interesadas en compartir diferentes visiones académicas sobre temas clave del desarrollo nacional y regional. En este período se organizaron los conversatorios "El recurso hídrico en Guanacaste", en el cantón de Cañas, y "Emprendimientos para la paz y la equidad social", en el Colegio Técnico Profesional Guaycara, en Río Claro de Gofrito.

**Dirección General del Servicio Civil (DGSC)**

Se sigue trabajando en el marco del convenio entre la DGSC y el Conare/PEN, en la realización de cursos virtuales, impartidos en la plataforma [campus.dgsc.go.cr/campus](http://campus.dgsc.go.cr/campus). Se ha impartido en cuatro ocasiones el curso "Realidad Nacional", dirigido principalmente a funcionarios y funcionarias de primer ingreso o que quieran conocer más sobre el desarrollo del país, y tres cursos sobre "Desafíos nacionales en la toma de decisiones gerenciales", cuya finalidad es brindar a los tomadores de decisiones en las instituciones públicas, amplia información sobre los diversos problemas que enfrenta el país y las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, como insumos que pueden ser de utilidad para la planificación en sus departamentos o áreas de responsabilidad.

**Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop)**

Al amparo del convenio entre el Infocoop y el Conare/PEN se continúa realizando actividades de investigación y capacitación con el sector cooperativo. El énfasis se ha puesto en el desarrollo de análisis de redes sociales en varias zonas de importancia para las cooperativas, con lo que se aporta información valiosa sobre las relaciones actuales y potenciales entre esas organizaciones y otros actores, como instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones sociales.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

## Sinopsis

## ÍNDICE

<b>Valoración General</b>	<b>31</b>
Mensajes clave	31
Dictamen	32
Corolario	34
<b>Contexto de las elecciones nacionales 2018</b>	<b>35</b>
Profundos cambios demográficos en el electorado impactan la democracia	35
Partidos y electores se alejan aun más	36
Estructura del padrón electoral no favorece la participación	37
<b>Resumen de los capítulos de seguimiento</b>	<b>41</b>
Equidad e integración social en 2016	41
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2016	49
Armonía con la naturaleza en 2016	55
Fortalecimiento de la democracia en 2016	63

## VALORACIÓN GENERAL

## Mensajes clave

Los positivos resultados sociales, económicos y políticos que obtuvo Costa Rica en 2016 e inicios de 2017, no contribuyeron a solucionar los cada vez más severos problemas estructurales de su estilo de desarrollo. Tal es, en síntesis, el balance de la situación que este *Informe Estado de la Nación 2017* describe y explica a lo largo de sus capítulos.

En la actualidad hay claros indicios de que la situación del país se complica con celeridad: el Gobierno tiene dificultades recurrentes en su flujo de caja para atender gastos corrientes; las mejoras en los indicadores sociales dependen en gran medida de una inversión que de manera creciente se financia con deuda pública, y los usos inadecuados del suelo urbano se han extendido a las ciudades fuera del Valle Central. Todo ello indica que los riesgos de insostenibilidad del desarrollo humano han comenzado a materializarse.

Evitar que esa materialización se convierta en una amenaza para la estabilidad política y social requerirá una gestión política distinta a la que ha prevalecido en las últimas décadas. La desfavorable combinación, en un régimen presidencialista, de un gobierno dividido (es decir, de un Poder Ejecutivo que no tiene mayoría parlamentaria) y una Asamblea Legislativa con un multipartidismo fragmentado, ha sido aprovechada por diversos actores políticos y sociales para bloquearse recíprocamente. Ello ha provocado una inacción en temas estratégicos que, de perpetuarse, puede tener consecuencias sistémicas.

No obstante, a lo largo de los años ha

habido experiencias concretas de diálogo político cuyos resultados, aunque específicos y no exentos de conflicto, sugieren que los actores podrían replicarlas en el futuro. Por ejemplo, en 2002 se promulgó la Ley de Protección al Trabajador, fruto de un diálogo social; entre 2002 y 2015 se desarrolló una compleja negociación que culminó con la aprobación de la Reforma Procesal Laboral; los ajustes fiscales de 2007 y 2011, finalmente anulados por la Sala Constitucional, fueron producto de un diálogo interpartidario. En 2017, la suscripción del "Acuerdo Nacional por la Costa Rica Bicentenario" entre los nueve partidos representados en el Congreso podría marcar el inicio de un nuevo estilo de gestión política, para atender los grandes desafíos del desarrollo nacional.

En este contexto, la presente edición del Informe formula cinco mensajes clave derivados de sus investigaciones, que sintetizan la situación actual del país:

- En 2016 e inicios del 2017, los resultados económicos y sociales fueron, en el balance, positivos pero frágiles, pues no atenuaron la desconexión estructural entre producción y empleo, y en gran medida se explican por el impacto de la inversión social pública.
- Entre 2014 y 2017, los poderes Ejecutivo y Legislativo desaprovecharon una coyuntura económica propicia para sanear las finanzas públicas, por lo que cada día es más inminente una crisis fiscal que pondría en riesgo la estabilidad, el crecimiento y la convivencia social.



## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

- Patrones territoriales de alto impacto y sin planificación se han extendido a otras regiones del país, reproducen la insostenibilidad ambiental de la Gran Área Metropolitana y aumentan la vulnerabilidad de la población y de su patrimonio natural y social.
- En el tercer año de gobierno, la gestión política del Ejecutivo y el Legislativo arrojó resultados positivos, pero insuficientes para superar la situación de entramamiento que impide dar respuesta a los desafíos estratégicos del país.
- La debilidad organizativa y la baja credibilidad de los partidos políticos refuerzan el alejamiento partidario y electoral de la ciudadanía, pese a un contexto político de menor conflictividad que en la campaña del 2014.

### Dictamen

En 2016 e inicios del 2017, varios de los indicadores económicos y sociales más importantes para evaluar el desempeño nacional mostraron resultados positivos, incluso atípicos, con respecto a las tendencias de mediano plazo. Tanto el costo de la canasta básica alimentaria como la línea de pobreza disminuyeron, un hecho sin precedentes en últimas décadas; bajó el desempleo; aumentó en términos reales el ingreso total promedio de los hogares para casi todos los grupos -luego de dos años de contracción- y nuevamente creció la inversión social pública, mejora que permitió, por segundo año consecutivo, superar los niveles reales de inversión por persona de 1980, tras largos 35 años sin alcanzar ese rango. Un efecto de estos cambios fue la reducción del porcentaje de hogares en condición de pobreza, medida tanto por ingresos como por el enfoque multidimensional (aunque en el primer caso aún se mantiene alrededor del persistente 20% que se registra desde hace más de dos décadas).

Estos resultados difícilmente serán sostenibles en el futuro si no varían algunos aspectos estructurales subyacentes. La

desconexión entre el crecimiento económico y la generación de empleo se mantiene, y la reciente caída en la tasa de desempleo se explica por el aumento de puestos en el sector informal, no en las actividades de mayor dinamismo y calidad de las condiciones de trabajo. Además, está asociada a una baja en las tasas de participación laboral (personas que salen del mercado, desalentadas por no encontrar oportunidades). Por su parte, el logro educativo de la población económicamente activa es deficiente, pues la mayoría no logra concluir la educación secundaria; no mejoran las condiciones para la inserción laboral de las mujeres y la desigualdad en la distribución de ingresos está en sus máximos niveles históricos.

Asimismo, varios logros son vulnerables debido a las circunstancias específicas que los impulsaron. Este Informe determinó que el principal factor que explica la leve (y estadísticamente no significativa) reducción de la pobreza por ingresos en 2016 son las transferencias de los programas sociales a los hogares. Aunque ese impacto sea positivo, si la disminución no es acompañada por una mejor calidad del empleo y cambios profundos en la estructura productiva, no se puede esperar avances sostenidos en la pobreza y la desigualdad de ingresos. Cabe recordar que las transferencias públicas constituyen la mayor parte de los ingresos de las familias más pobres, por lo que cualquier recorte en los fondos destinados a esos programas, en un contexto de crisis fiscal, tendría altos costos sociales y políticos.

En este sentido, la postergación indefinida de ajustes en las finanzas públicas es grave desde el punto de vista del desarrollo humano. Por años este Informe ha advertido sobre el progresivo deterioro de la sostenibilidad fiscal, y en diversas ediciones ha insistido en que una reforma en este campo debe contemplar cambios simultáneos en el modelo impositivo, en la estructura, orientación y calidad del gasto, y en la gobernanza institucional del erario público.

Entre 2014 e inicios del 2017 hubo un contexto propicio para la toma de decisiones en ese plano. A nivel internacional, las bajas tasas de interés y la caída en el precio del

petróleo contribuyeron, internamente, a mantener una relativa estabilidad monetaria y un moderado crecimiento económico. Este escenario permitió que, hasta el 2015, Costa Rica financiara parte de su déficit fiscal con los llamados "eurobonos", ahorro externo captado en condiciones muy favorables. Sin embargo, los poderes Ejecutivo y Legislativo pospusieron -de nuevo- la promulgación de una reforma fiscal. Si bien la fragmentación política en el Congreso y la existencia, una vez más, de un gobierno dividido, dificultaron la construcción de acuerdos, esas circunstancias eran ya conocidas, y no impidieron en el pasado reciente la aprobación legislativa de cambios en esta materia.

No son nuevos, pues, ni la creciente insostenibilidad de las finanzas públicas ni los llamados del *Estado de la Nación* a un acuerdo político en el tema fiscal. Lo novedoso es la gravedad de la situación y sus implicaciones. El Gobierno Central ha empezado a enfrentar severos y reiterados problemas de flujo de caja para atender sus gastos, sufrió una nueva rebaja en la calificación internacional de su deuda e incrementó de manera notable su endeudamiento. La leve y pasajera reducción del déficit fiscal entre 2015 y 2016 (de 5,9% a 5,2%), producto de esfuerzos administrativos y de contención del gasto implementados en esos años, fue insuficiente para resolver el desbalance estructural de las finanzas públicas. Pese a ello, el país siguió cubriendo con deuda una parte creciente de sus gastos corrientes -en su mayoría inflexibles-, situación que aumenta la presión contra la estabilidad. A esto se suma el inicio, en 2018, de una tendencia demográfica adversa, en la que las personas que demandan servicios públicos empezarán a crecer más rápido que los potenciales contribuyentes.

Los problemas de sostenibilidad no solo se manifiestan en los planos social y fiscal, sino también en otras dimensiones clave del desarrollo humano, como la ambiental. Por varios años el *Estado de la Nación* ha señalado que los logros del país en la creación de áreas protegidas han tenido, como

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

contraparte, patrones insostenibles en el uso del suelo y los recursos naturales fuera de esos territorios.

En 2016 no hubo cambios en esta tendencia. Se mantuvieron e incluso mejoraron algunas fortalezas en materia de conservación, cobertura forestal, electricidad limpia, normativa ambiental, generación de datos y algunos reacomodos institucionales positivos. Sin embargo, también se recogió nueva evidencia de que los errores cometidos en el uso del territorio de la Gran Área Metropolitana (GAM) se han repetido fuera de ella, en ciudades intermedias como San Isidro del General, Ciudad Quesada y Guápiles, casos estudiados para el presente Informe. En las últimas décadas, estas ciudades registraron un crecimiento urbano acelerado y disperso, que trajo consigo problemas de transporte, falta de tratamiento de aguas residuales y una regulación de uso del suelo desactualizada e incompleta.

Tanto en zonas urbanas como rurales, la ocupación no planificada del territorio genera mayor vulnerabilidad a desastres. El huracán Otto, que golpeó a Costa Rica en noviembre del 2016, mostró la magnitud del impacto que puede tener un evento natural intenso en un contexto de rezago social y uso no controlado del suelo. Este escenario de riesgo, claramente configurado, se materializó con fuerza y puso en evidencia las pocas capacidades locales para la prevención y atención de la emergencia.

El uso inadecuado del suelo amenaza también el patrimonio natural: hay invasión de zonas protegidas para dedicarlas a la agricultura, pérdida de manglares y frentes de deforestación, todo ello acompañado por un excesivo uso de agroquímicos. En forma paralela, el tipo de desarrollo urbano predominante ha creado un sistema de movilidad de personas y mercancías que genera altos costos: la matriz energética no cambia particularmente en su dependencia del petróleo- y el sector transporte, el mayor consumidor de energía y contaminador del país, es cada vez más ineficiente. En este marco, la gestión ambiental es insuficiente, las capacidades técnicas y financieras de

las entidades públicas encargadas de atender los desafíos mencionados son limitadas y los conflictos socioambientales se han vuelto cada vez más frecuentes.

Uno de los principales factores que explican la dificultad para atender los problemas estructurales del estilo de desarrollo es político. Los partidos, los grupos de interés y los poderes del Estado se bloquean mutuamente y provocan inercia e inacción, situaciones que han sido recurrentes en lo que va del siglo XXI. Esta apreciación no varía, pese a que la presente edición documenta la mejora coyuntural en los resultados de algunos indicadores de gestión política durante el tercer año de la administración Solís Rivera.

En 2016 la Asamblea Legislativa aumentó la producción de leyes sustantivas (aquellas referidas a temas relevantes para el desarrollo humano). Además, la proporción de estas que carece de recursos para concretar sus mandatos -lo que este Informe denomina "promesa democrática sin sustento económico"-, disminuyó por segundo año consecutivo y se acumularon tres años de descenso en la duración del proceso de formación de leyes. La calificación ciudadana sobre la gestión de Gobierno mejoró sensiblemente a finales de 2016 y en la primera mitad del 2017, lo mismo que el apoyo a la democracia medido por las encuestas del "Barómetro de las Américas".

Estos avances fueron insuficientes. Como ya se indicó, la Asamblea Legislativa no logró un acuerdo político sobre la reforma fiscal, el problema más urgente del país. La duración del proceso de formación de leyes, pese a la mejora, sigue estando entre las más altas de los últimos veintisiete años y la tasa de éxito del Ejecutivo en sesiones extraordinarias, aunque aumentó, fue la tercera más baja desde 1990.

Por estas razones, la gestión de los asuntos políticos, coyunturalmente positiva, no alcanzó para generar políticas de amplio alcance para atender los problemas estructurales del desarrollo. Una vez más los actores políticos no lograron una mayor coordinación y acuerdo para impulsar una agenda común. La reciente suscripción del "Acuerdo Nacional por la Costa Rica Bicentenario" entre los

nueve partidos que tienen representación parlamentaria, podría ser el punto de partida para un cambio en esta situación, pero sus efectos reales aún están por verse.

En las condiciones descritas por este dictamen, por decimoséptima vez consecutiva la ciudadanía costarricense se apresta a elegir un nuevo gobierno, hecho que constituye un hito en Latinoamérica. Al cierre de esta edición, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ya había convocado oficialmente el proceso que culminará a inicios del 2018.

Los próximos comicios ocurrirán en momentos de la mayor debilidad de las identidades partidarias de la ciudadanía desde mediados del siglo XX. Además persiste, un tanto más atenuado, un extendido descontento con la situación económica, los partidos y el desempeño de la Asamblea Legislativa, como volvieron a comprobar los estudios realizados para este Informe. Las agrupaciones políticas se encuentran en una situación especialmente negativa: muchas de ellas enfrentan escisiones internas en la Asamblea Legislativa, causas legales por mal uso del financiamiento político y baja participación en los procesos internos de designación de candidaturas a cargos públicos.

A cuatro meses de las elecciones, la mayoría de las y los costarricenses no tiene simpatías partidarias. En condiciones similares a las actuales, en 2014 los votantes mostraron preferencias muy cambiantes (según demostró el ejercicio del panel electoral efectuado por el PEN en esa ocasión) y la volatilidad y el "quiebre" del voto aumentaron en relación con procesos anteriores. Además, el contexto político internacional ha variado significativamente. Los datos más recientes captados por la encuesta "Barómetro de las Américas" revelan que en todo el continente americano, al igual que en otras partes del mundo, la democracia está a "la defensiva", por la caída del apoyo popular a las instituciones y los valores sobre los que se sustenta la convivencia democrática.

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

Con todo, la campaña electoral de 2017-2018 no será una réplica de la efectuada en 2013-2014. Por una parte, hay una relativa mejoría en el clima político en comparación con el de hace cuatro años. El 2016 fue el segundo año consecutivo de reducción de la conflictividad social, hecho que no ocurría desde hace una década, luego de las fuertes movilizaciones por la asignación de la revisión técnica vehicular a una sola empresa privada (Riteve). La disminución abarcó a todos los actores registrados en la base de datos de acciones colectivas del PEN: sindicatos, empresarios, estudiantes y ciudadanía en general. Por otra parte, la dinámica política de este proceso es contraria a la usual. Por primera vez desde

que la democracia se afianzó en Costa Rica, un partido emergente procurará mantenerse en el Poder Ejecutivo y las agrupaciones más tradicionales, en la oposición, tratarán de desbancarlo.

### Corolario

La próxima edición de este Informe verá la luz en un año, cuando el nuevo gobierno esté impulsando sus prioridades de política pública. Tanto la agrupación que triunfe en los comicios del 2018, como los partidos de oposición que obtengan curules parlamentarias, tendrán en sus manos la gran responsabilidad de destripar la búsqueda y concreción de respuestas a los principales desafíos del desarrollo humano y, en el plazo inmediato, llegar a un acuerdo

político sobre la reforma fiscal. La manera en que los partidos encaren la competencia electoral ayudará, o no, a crear un clima más propicio para el diálogo que tanto requiere el país para enfrentar la insostenibilidad creciente de sus logros sociales y ambientales. “Patear el tarro” hacia adelante, es decir, trasladar a un tiempo futuro la toma de decisiones, es un lujo que Costa Rica ya no puede darse: el esfuerzo para recuperar el ritmo de avance necesario es cada vez más difícil, y mientras no se consiga ponerlo en marcha, la vulnerabilidad será mayor. Así, posponer de nuevo lo urgente puede generar severos impactos en las condiciones de trabajo y de vida de la mayoría de la población.

# Contexto de las elecciones nacionales 2018

El *Informe Estado de la Nación 2017* se publica a un mes de que el TSE convocara las elecciones presidenciales y legislativas de 2018. Atendiendo esa circunstancia, para esta edición se preparó un apartado especial de la "Sinopsis", que provee información y análisis novedosos sobre las tendencias de largo plazo de la participación ciudadana en estos procesos. Su finalidad no solo es contribuir a que las y los votantes tengan un mejor conocimiento sobre el contexto en que se llevará a cabo esta nueva campaña, sino también ofrecer a las autoridades electorales y a los partidos políticos elementos de juicio que pueden ser relevantes en la planificación de sus acciones. Además, sirve de apoyo al lanzamiento del "Sistema de seguimiento de la oferta electoral", una plataforma electrónica desarrollada por el PEN, que se describe en el recuadro al final de esta sección.

## Profundos cambios demográficos en el electorado impactan la democracia

Hoy en día la sociedad costarricense está inmersa en un proceso de envejecimiento ligado a su dinámica demográfica. Los cambios derivados de este tipo de procesos suelen tener fuertes repercusiones en los sistemas políticos que los experimentan, pues alteran la importancia relativa de las distintas generaciones de votantes. En esta edición del Informe se analizan los efectos de la transición demográfica en dos aspectos fundamentales de la convivencia democrática: los vínculos de los electores con los partidos políticos y la disposición de las personas a votar.

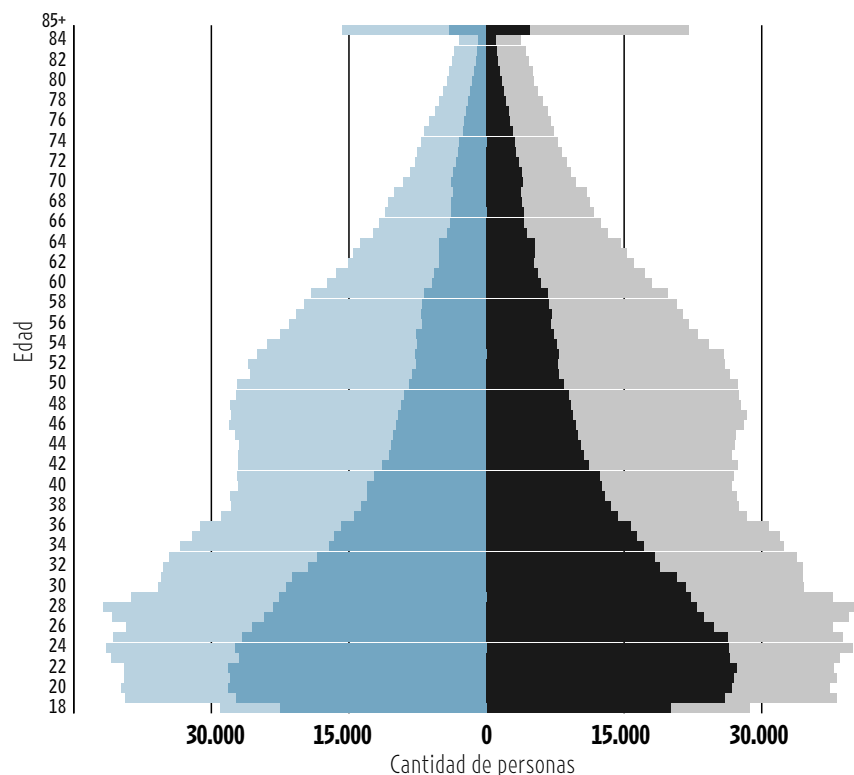
Hace tres décadas (en 1986) el votante promedio en Costa Rica tenía 37 años. En 2017 tiene 42. El gráfico 1.1 muestra la pirámide de la distribución por edades simples del padrón electoral en dos momentos: 1986 y 2014. En el primer caso, la pirámide concentraba en su base a los electores más jóvenes. El padrón

estaba dominado por el grupo que entonces tenía entre 18 y 34 años, el cual, pese a ser mayoritario, no necesariamente era el que más participaba en los comicios.

En 2014, la representación gráfica de la población electoral perdió la forma tradicional de una pirámide. A la típica concentración

GRÁFICO 1.1

### Pirámides de la población en edad de votar, por edades simples. 1986 y 2014



Fuente: Elaboración propia con información del Registro Civil.

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

de votantes jóvenes se agregó un segundo bloque: las personas de entre 44 y 54 años. Los primeros dejaron de ser el grupo dominante y entraron en competencia con los adultos de edad media, quienes, además, tienen mayores niveles de participación.

La concentración de votantes en dos generaciones claramente delimitadas impone una dificultad adicional a los partidos que competirán en las elecciones de 2018. Se trata de poblaciones en etapas diferentes de su ciclo vital, con aspiraciones, preocupaciones laborales y estilos de vida distintos, que pueden no reaccionar de la misma manera ante los mensajes políticos.

En la actualidad las generaciones jóvenes y de edad media siguen constituyendo el segmento más numeroso del electorado. Sin embargo, en el futuro cercano el padrón experimentará una nueva transformación. Gradualmente, los votantes de mayor edad desplazarán a las cohortes más jóvenes. En la práctica este cambio hará que las diferencias intergeneracionales se acentúen, al mismo tiempo que se refuerzan los rasgos intrageneracionales. Una consecuencia de ello es la ampliación de las brechas entre grupos etarios y estas se manifestarán en la participación electoral y la deliberación política.

Los recambios generacionales del electorado en las sociedades son lentos y usualmente pasan desapercibidos para la opinión pública. No obstante, la reconfiguración demográfica de la población en edad de votar es un proceso irreversible, que impactará los modos en que las personas socializan y conviven en democracia.

### Partidos y electores se alejan aun más

En Costa Rica es previsible que los cambios en la composición -presente y futura- de la población en edad de votar tenga efectos, como mínimo, en dos ámbitos: el de las identidades partidarias de la ciudadanía y el de la participación electoral. En este apartado se comenta el primero de ellos.

Según su edad, las cohortes de ciudadanos se identifican de distintas maneras con

los partidos políticos y candidatos, algunos más y otros menos. Los votantes que hoy tienen 50 años o más, es decir, los que nacieron en 1967 o antes, fueron socializados por padres o familiares que vivieron los conflictos sociopolíticos de los años cuarenta y sus repercusiones posteriores. Heredaron una sólida identidad partidaria y un alto activismo político. En virtud de ello, es de esperar que, a lo largo de su vida, este grupo mantenga fuertes vínculos con las agrupaciones surgidas al calor de aquellos acontecimientos y que difícilmente esos ligámenes se pierdan. Ello no significa, sin embargo, que las identidades partidarias estén marcadas "con hierro": si no hay episodios o actores que las refuercen, tienden a debilitarse con el paso del tiempo, a tal punto que algunas personas pueden quedarse sin partido. Para un porcentaje importante de ellos es más fácil dejar de votar, que apoyar a otra agrupación. Con todo, también habrá algunos que decidan respaldar a un nuevo partido.

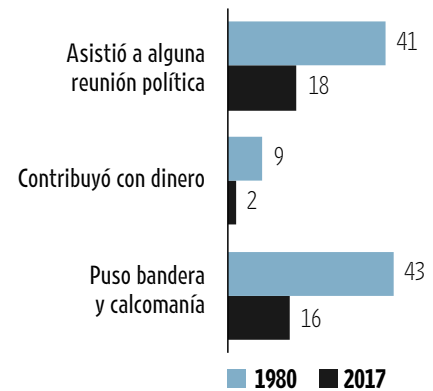
En cambio, entre los votantes menores de 50 años predomina el desarraigo con los partidos políticos. Incluso, entre los empadronados más jóvenes -los nacidos durante y después de la década de los ochenta- los vínculos son casi inexistentes. Ello se debe a que fueron socializados en una época en que los conflictos de mediados de siglo XX eran ya un recuerdo lejano, y no ocurrieron eventos de magnitud tal que creara nuevos nexos de lealtad con alguna agrupación. En la práctica, la forma en que estos ciudadanos se relacionan con la política tiene poco o nada que ver con los partidos.

El gráfico 1.2 muestra las marcadas diferencias en el activismo político de los costarricenses entre 1980 y 2017. Para este último año, además, una encuesta realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR encontró que solo un 11% de las personas consultadas ha colaborado en transportes de votantes, un 13% ha visitado casas para convencer a otros electores y tan solo un 15% ha participado como guía de un partido en las afueras de los recintos de votación.

La fuerte desconexión entre ciudadanía y partidos no ocurrió de la noche a la mañana. Es un distanciamiento que se ha ido forjando

GRÁFICO 1.2

**¿Durante la última campaña usted...?**  
(porcentaje de personas que respondieron afirmativamente)



Fuente: Lapop, 1980, y CIEP, 2017.

a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en la citada encuesta del CIEP (2017) se preguntó a los entrevistados si sus padres simpatizaban con algún partido antes; el 80% dijo que sí. Enseguida se les consultó si sus padres simpatizan con algún partido en la actualidad y la respuesta afirmativa bajó al 51%. Entre las personas de 34 años o menos la cifra fue de apenas un 46%. Otros estudios de opinión revelan que los partidos son, junto con la Asamblea Legislativa, las instituciones que inspiran menos confianza a las y los ciudadanos (Lapop, 2016).

Ahora bien, aunque los costarricenses son muy críticos con los partidos y han perdido su identidad con respecto a ellos, también hay evidencia de que ese desarraigo no los lleva al extremo de afirmar -al menos por ahora- que la situación del país mejoraría si las agrupaciones políticas dejaran de existir. Por el contrario, los datos disponibles (CIEP, 2017) muestran que el 89% de la población está en desacuerdo con esa idea. Además, el 86% opina que si los partidos desaparecieran no habría democracia, o esta funcionaría peor. Más aun, pese al contexto de profundo descrédito popular, un tercio (33%) de las personas consultadas manifestó que

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

aceptaría un puesto en una papeleta si se lo ofrecieran. Queda claro, entonces, que el severo cuestionamiento de la ciudadanía a los partidos políticos no tiene como fin acabar con ellos (gráfico 1.3).

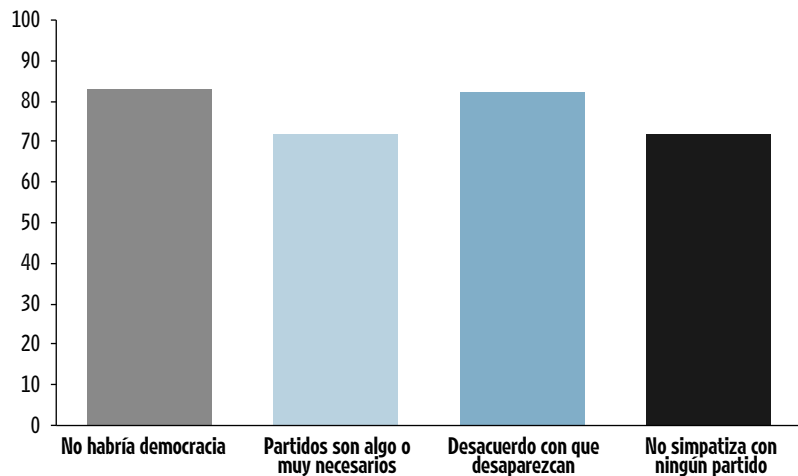
Los ciudadanos reconocen a los partidos como instituciones fundamentales de la democracia y no conciben una democracia sin partidos. Se sigue viendo a estas agrupaciones como los canales formales y legítimos para acceder a la competencia electoral y, finalmente, al poder político. Desde ese punto de vista los partidos no están en peligro de desaparición, pero sí enfrentan los desafíos de reinventarse como entidades confiables y reconstruir sus vínculos con amplios sectores de la sociedad.

### Estructura del padrón electoral no favorece la participación

El segundo efecto esperado del cambio demográfico en el padrón electoral se relaciona con la asistencia a las urnas. Una consecuencia directa del debilitamiento de las identidades partidarias, particularmente entre los más jóvenes, es la caída de la participación en los comicios. Una fuerte adhesión a un partido facilita de manera sustancial la toma de dos decisiones clave en una democracia: por un lado, si ejercer o no el derecho al sufragio para designar a las autoridades gubernamentales y, por otro, a quién apoyar. En un contexto como el actual, las dificultades asociadas a estas dos decisiones se incrementan, porque muchos votantes no tienen una identidad partidaria que les sirva como guía para escoger, y necesitan procesar grandes cantidades de información para evaluar a los candidatos y sus propuestas, seguir con detenimiento las campañas, estar atentos a lo que publican los medios de comunicación y recibir un enorme volumen de publicidad electoral. Esto demanda tiempo y recursos, que por lo general son escasos. En esas condiciones, es más probable que los individuos se abstengan de votar, que sus preferencias sean más cambiantes e incluso que las decisiones sean postergadas hasta el final de la campaña o el mismo día de la elección. Por el contrario, si la disposición a votar

GRÁFICO 1.3

### Simpatía partidaria y respaldo ciudadano a los partidos. 2016<sup>a/</sup>



a/ La información del gráfico recoge los resultados obtenidos al formular las siguientes preguntas: i) ¿Qué cree que pasaría si los partidos políticos dejaran de existir en Costa Rica?: la democracia funcionaría mejor, la democracia funcionaría igual, la democracia funcionaría peor, ya no habría democracia, ii) Para que nuestra democracia funcione, usted cree que los partidos políticos son: ¿muy necesarios, algo necesarios, un poco necesarios o no hacen falta para nada?, iii) En Costa Rica algunas personas creen que sería mejor para nuestra democracia que todos los partidos políticos dejaran de funcionar o de existir. ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con esa idea?, iv) ¿Con cuál partido político simpatiza usted?

Fuente: Lapop, 2016.

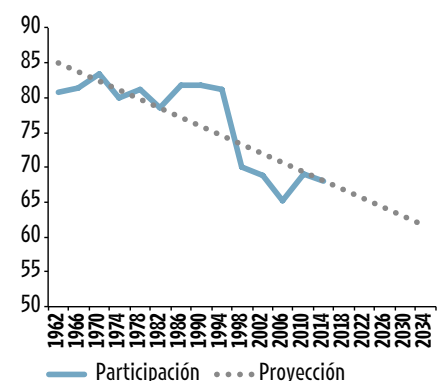
es alta, los electores se deciden temprano y sus preferencias son estables.

Al debilitarse las identidades partidarias, los votantes de mayor edad acuden menos a las urnas que en el pasado. A su vez los jóvenes, al integrarse al electorado, encuentran un ambiente de escasa participación y poca motivación para votar. La combinación de estas circunstancias empuja la participación electoral a la baja en el largo plazo y, de no haber hechos o actores que modifiquen esos patrones, ese curso de evolución se mantendrá. El mayor riesgo para el país es que la tendencia que se viene observando desde 1998 se “congele” por varias décadas o hasta se profundice, e impacte aun con mayor fuerza a los votantes primerizos.

El gráfico 1.4 muestra la evolución de la participación electoral de los costarricenses en los últimos 55 años, junto a una proyección de la concurrencia a las urnas en las próximas cinco elecciones (entre 2018 y 2034), basada en los datos de asistencia

GRÁFICO 1.4

### Participación electoral observada y estimada<sup>a/</sup> (porcentajes)



a/ Se excluye de este análisis la participación en 1953 y 1958, dado que en esas dos elecciones existían condiciones atípicas, como por ejemplo, amplios sectores del electorado que simpatizaban con partidos proscritos.

Fuente: TSE. La línea de tendencia es una estimación del PEN.

## VALORACIÓN GENERAL &gt;&gt; CONTINUACIÓN

registrados en todos los comicios anteriores. Como se aprecia, si a futuro este indicador se comporta como lo ha venido haciendo hasta ahora, la tendencia esperada es descendente y las cifras podrían caer a sus niveles históricos mínimos.

Una de las principales conclusiones a las que ha llegado la literatura especializada es que el grado de activismo político de los ciudadanos a lo largo de sus vidas está relacionado con los patrones de participación electoral prevaletentes la primera o primeras veces que tuvieron derecho a sufragar. Así, para entender el comportamiento de los votantes actuales lo que interesa examinar no son los datos más recientes, sino los niveles históricos de participación de la cohorte a la que pertenecen. En resumen, si a una persona le correspondió empezar a votar en un período de baja participación, cabe esperar que su propensión a acudir a las urnas sea menor, y viceversa

Un análisis de la participación por edades en los nueve procesos realizados entre 1982 y 2014, revela grandes diferencias entre y dentro de las generaciones de votantes. En el primer caso, el 85% de la cohorte de electores nacidos entre 1965 y 1968 sufragó por primera vez en 1986 y casi veinte años después, en 2014, su participación se redujo al 71%. La generación que le sigue (nacidos entre 1969 y 1972) muestra un patrón similar (cuadro 1.1).

En cuanto a las disparidades entre cohortes, el análisis indica que el 81% de los votantes que nacieron entre 1961 y 1964 sufragó cuando adquirió el derecho de hacerlo por primera vez, en 1982. En cambio, la participación de los electores nacidos entre 1985 y 1988 fue sensiblemente inferior: el 64% asistió a las urnas en 2006 (17 puntos porcentuales menos). Cuando a esta población más joven le corresponda socializar a futuras generaciones de votantes, transmitirá un menor arraigo a la participación electoral que sus antecesores. Es de esperar que estos efectos asociados al ciclo de vida se mantengan por varias elecciones en el futuro, a menos que nuevos episodios o actores políticos den un nuevo significado a la conducta del voto (cuadro 1.1).

CUADRO 1.1

**Participación electoral por cohortes de votantes. 1982-2014**  
(porcentajes)

Cohorte de votantes (nacidos en...)	Elección									
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	
1961	81	81	81	81	70	71	68	72	72	
1965		85	81	81	69	70	67	72	71	
1969			84	80	67	68	65	71	70	
1973				82	66	65	64	69	69	
1977					70	65	62	68	68	
1981						68	62	66	67	
1985							64	65	66	
1989								68	65	
1993									66	

Fuente: Alfaro, 2016.

Otro hallazgo relevante generado por la evidencia disponible es que los comicios de 1998, en los que se registró la mayor caída de la participación, fue un punto de inflexión para todas las generaciones de votantes, sin excepción. En todas las cohortes la asistencia las urnas disminuyó significativamente. Es decir, en la historia electoral en Costa Rica hay un antes y un después de 1998.

Un ejercicio basado en el comportamiento de dos generaciones de votantes, los nacidos entre 1961 y 1964 y entre 1989 y 1993, permitió simular su participación electoral futura y comparar las diferencias entre ambos. Para ello, se utilizó el escenario más cercano a la realidad, es decir, se asumió que la concurrencia a las urnas de estos dos grupos se mantendrá en niveles similares a los reportados hasta 2014. Cabe recordar que este supuesto es el más optimista pues, si se proyecta la conducta observada en las últimas décadas, podrían proponerse alternativas de menor participación tendencial. Se escogió ese supuesto para mostrar que, aun en ese caso, los efectos del cambio demográfico en el padrón inciden en la participación electoral.

El principal hallazgo de ese ejercicio es que,

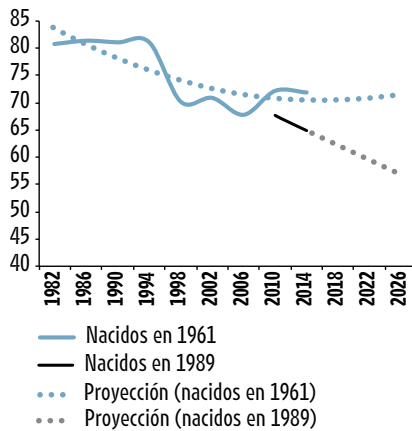
mientras la proyección de la participación de los votantes que hoy rondan los 54 años de edad apunta a un crecimiento en las siguientes tres elecciones (2018, 2022 y 2026), la estimación para quienes hoy tiene entre 25 y 29 años muestra el patrón inverso, es decir, reducciones sostenidas en el mismo período. Como ya se mencionó, una de las razones que explican el comportamiento de estos grupos es la forma en que fueron socializados políticamente: el primero con un mayor arraigo al sufragio y el segundo con una menor disposición a votar. En este escenario, la brecha de participación entre ambas generaciones seguirá ensanchándose con respecto a los datos oficiales de 2014 (gráfico 1.5).

Si bien la participación electoral ha disminuido en el largo plazo, otro análisis realizado para este Informe demuestra que los costarricenses aún poseen una fuerte cultura cívica y una sólida creencia en el sufragio. A esta conclusión se llegó tras estudiar los patrones de votación de los ciudadanos habilitados para sufragar en seis elecciones (entre 1986 y 2014), a partir de un acervo de datos que recoge más de 24 millones de

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

GRÁFICO 1.5

**Participación electoral observada y proyectada para dos generaciones de votantes**  
(porcentajes)



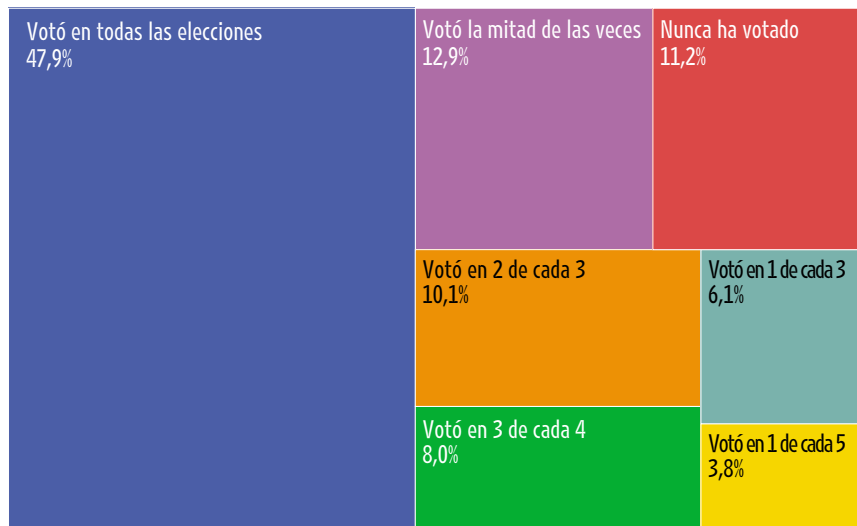
Fuente: TSE y estimaciones del PEN.

observaciones. Esta recopilación fue posible gracias al acceso a la información brindado por el TSE y el Registro Civil.

En un país donde no existen sanciones por no votar, como ocurre en otras naciones, 2 de cada 3 ciudadanos en edad de sufragar asisten habitualmente a las urnas (lo han hecho siempre que han podido o con frecuencia). Un dato sobresaliente es que la mitad de los empadronados ha votado todas las veces en que ha estado habilitado (gráfico 1.6). Por último, solo 1 de cada 10 costarricenses no ha participado nunca, razón por la cual se le considera un abstencionista habitual.

GRÁFICO 1.6

**Patrones de participación de los votantes empadronados. 1994-2014<sup>a/</sup>**  
(N = 24.638.906 de electores)



a/ Los patrones se definieron con base en el comportamiento del universo de votantes en seis comicios nacionales (1994, 1998, 2002, 2006, 2010 y 2014). Se considera el hecho de que no todos ellos han estado empadronados para la misma cantidad de elecciones.

Fuente: Elaboración propia con información del Registro Nacional y el TSE.



## VALORACIÓN GENERAL &gt;&gt; CONTINUACIÓN

## RECUADRO 1.1

**"VotemosCR": sistema de seguimiento de la oferta electoral**

Entre 2013 e inicios del 2014 (en su Decimonoveno Informe y luego en su portal en internet), el Programa Estado de la Nación (PEN) presentó un sistema de seguimiento de la oferta electoral, concebido como una plataforma cívica -no partidaria- de información y análisis al servicio de la ciudadanía, para observar cómo eran tratados, durante la campaña, los desafíos en desarrollo humano señalados en el *Informe Estado de la Nación*. En esa ocasión se elaboró un capítulo especial que recopiló datos básicos sobre los partidos políticos, sus estructuras, idearios y candidaturas, además de un estudio sobre los principales temas abordados por los candidatos, quienes para tal propósito fueron entrevistados a profundidad.

Más adelante, en el sitio web se incluyeron análisis sobre los temas tratados en los planes de gobierno y su grado de concreción. El PEN hizo un llamado a mirar los problemas con otro lente y a procurar que el debate que vendría

en la coyuntura electoral fuera más rico, transparente y enfocado en soluciones concretas. El principal objetivo era asegurar que la deliberación política fuera de la más alta calidad posible.

Para seguir aportando en esa dirección, este año se replica la propuesta y se profundiza el ejercicio realizado en 2013-2014, para lo cual se han implementado nuevas y modernas herramientas que facilitan el acceso a la información, tanto para el análisis como para la divulgación. Esta vez la idea no es elaborar un capítulo, sino construir una plataforma virtual en línea que permita a las personas conocer la oferta electoral, evaluarla y tomar decisiones informadas, exigir mejor calidad en el debate político y ser parte activa de la discusión sobre los principales desafíos nacionales. La plataforma no va a "valorar", "calificar", "jerarquizar" o "comparar" esa oferta. Su objetivo es poner al alcance de la ciudadanía información que le permita observar antecedentes de los actores, saber cómo se abordan los temas centrales y qué tono y prioridades tiene la deliberación.

En términos generales, la plataforma [www.votemosCR.com](http://www.votemosCR.com) contendrá seis secciones: i) electores, ii) partidos políticos, iii) propuestas de gobierno, iv) clima electoral, v) elección en las redes sociales, y vi) "Votómetro". Esta última es una aplicación que permitirá a la ciudadanía contestar algunas preguntas e identificar el grado de coincidencia con el pensamiento de los candidatos. En todos los casos se trata de un espacio con datos y análisis cortos, en su mayoría complementados con gráficos interactivos que se espera ayuden a profundizar el conocimiento de las y los votantes.

Este esfuerzo fue acompañado de talleres con representantes de los partidos políticos, a quienes se expusieron los principales desafíos y datos del presente Informe. Ese proceso incluyó a todas las agrupaciones que han inscrito candidaturas para la elección presidencial de 2018.

## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Equidad e integración social en 2016

## Síntesis del capítulo

El balance social del 2016 muestra que Costa Rica sigue siendo un país de alto desarrollo humano, pero que por acción y también por omisión hace más de una década que transita por el camino de una creciente desigualdad. Diversas presiones comprometen los logros alcanzados, principalmente las debilidades en el mercado de trabajo y la insolvencia de las finanzas públicas. En el período de estudio se registraron avances puntuales en algunos indicadores que por años se habían mantenido inmóviles, pero ninguno con la fuerza suficiente para superar la inercia que ha caracterizado la última década.

En 2016 se redujo la pobreza, tanto si se mide por ingresos como por el método multidimensional, bajó el desempleo y aumentó la inversión social pública (ISP). Los positivos indicadores históricos en salud y educación no registraron cambios, pero crecieron la informalidad y la tasa de homicidios. Pese a los avances, persisten los problemas estructurales que impiden mayores logros: el dinamismo económico y el empleo continúan desvinculados, la escolaridad de la de la población económicamente activa es deficiente y no mejoraron las condiciones para la participación laboral femenina.

La ISP creció por quinto año consecutivo, pese al severo desequilibrio de las finanzas públicas. Sin embargo, el incremento no fue acompañado por cambios significativos en el número de programas sociales ni en la cantidad de sus beneficiarios, de modo que la mayor inversión se ha convertido en un encarecimiento

de los existentes. Además, al considerar el problema fiscal que vive el país, que se ha agravado en 2017, la tendencia al alza no parece ser sostenible. Debilitar la ISP tendría un fuerte impacto en el bienestar de muchas familias. En promedio, los servicios y transferencias sociales aumentan en un 25,6% el ingreso total de los hogares. Para los del decil más pobre representa un incremento de más de seis veces (643%), mientras que en el decil más rico el efecto es de tan solo un 5%. Con el propósito de estimar el impacto distributivo de la inversión social, se comparó el coeficiente de Gini del ingreso autónomo de los hogares versus el que incluye la ISP. Se encontró que la desigualdad se reduce en casi trece puntos porcentuales, es decir, que la ISP atenúa los malos resultados en la distribución del ingreso.

La sostenibilidad del régimen de bienestar (es decir, el conjunto de servicios que el Estado provee en cumplimiento de los derechos sociales a todos los habitantes del país) enfrenta serios problemas, que se agravan por la alta desigualdad. El aumento del empleo informal y el elevado incumplimiento de las garantías laborales que sigue registrando este Informe tienen dos implicaciones concretas. Por un lado, generan presión sobre el régimen, pues muchas familias requieren los servicios y transferencias que les brindan los programas sociales para compensar su situación de vulnerabilidad. Por el otro, erosionan su financiamiento, pues las personas que conforman esos hogares no realizan aportes al sistema de seguridad social, ni pagan impuestos directos.

Dejar la senda de la creciente desigualdad es el principal desafío que enfrenta Costa Rica en materia social. Comprender por qué le ha costado tanto al país admitir su deterioro en este ámbito, podría ofrecer pistas para retomar el rumbo correcto. Ser omisos en el reconocimiento de la propia realidad hace más difícil avanzar hacia entornos de mayor y mejor distribución de la riqueza, aspiración de una sociedad que ambiciona altos niveles de desarrollo humano.

## Principales hallazgos

- Entre 2015 y 2016 disminuyó el porcentaje de hogares en pobreza: 1,2 puntos porcentuales según la medición por línea de ingreso (a 20,5%) y 1,3 puntos en la multidimensional (a 20,5%). No obstante, en 2016 un 31,5% de los hogares sufría alguna forma de pobreza (monetaria, multidimensional o ambas).
- El 61% de la reducción de la pobreza por ingresos se explica por las transferencias de los programas sociales. El efecto fue mayor en zonas rurales y en la pobreza extrema.
- Continuó la expansión real de la inversión social pública (ISP), aunque a un ritmo menor que en 2015. El aumento no es generalizado y refleja una gran dispersión entre programas sociales. Tarde o temprano, los graves problemas fiscales del país repercutirán negativamente en la disponibilidad de

recursos, como ya ha sucedido en el pasado.

- La ISP atenúa el aumento de la desigualdad. En 2016 el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita fue de 0,533. Si a este ingreso se le suma la ISP, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente de Gini baja a 0,403. Es decir, la ISP reduce la desigualdad en casi 13 puntos (o un 32%).
- A finales del 2016 e inicios del 2017 mejoró el desempeño del mercado de trabajo, luego de dos años de registrar cifras negativas. Esto se reflejó en un repunte de las tasas de participación laboral y una disminución en el desempleo. No obstante, ello sucedió en un escenario de mayor crecimiento del empleo informal.
- En 2016 la Red Nacional de Cuido (Redcudi) registró 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, que atendían a 52.190 niños y niñas en todo el país. La distribución de beneficiarios por cantón muestra una fuerte concentración en diecinueve de ellos, mayoritariamente urbanos de la región Central. No existe una asociación clara entre cantones con altos porcentajes de pobreza y la Redcudi.
- Las políticas de vivienda de interés social han hecho una contribución importante en el crecimiento del área urbanizada de la GAM (9,3%). Durante el período 2000-2011 se entregaron 114.922 bonos, de los cuales 24.865 fueron en la GAM (21,6%). La distribución de los aportes muestra grandes diferencias por cantón.
- Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enigh) del 2013, en promedio, los hogares dedican un 5,5% de sus ingresos al pago de servicios públicos. El peso de ese gasto es mayor entre los más pobres. En un grupo conformado por 170.000 hogares los recursos destinados a servicios públicos (23%), transporte (predominantemente público, 11%) y telecomu-

nunicaciones (6%) significan un esfuerzo importante que, como se observa, representa el 40% de sus gastos.

### Novedades del capítulo

- Se estudia en profundidad la reducción de la pobreza por ingresos y la multidimensional, y se cuantifican los principales factores que explican los resultados de 2016.
- Se analiza el dinamismo de la pobreza con la base de datos del semipanel de la Encuesta Nacional de Hogares 2015-2016.
- Se cuantifica el aporte de los bonos de vivienda en el área de construcción residencial en la Gran Área Metropolitana.
- Con información recogida en talleres de consulta realizados en Liberia y Cañas, se examina la percepción de los residentes de Guanacaste sobre su situación socioeconómica y la reducción de la pobreza en la región.
- Se calcula el peso que tiene la inversión social en los ingresos de los hogares, agrupados en quintiles y deciles.
- Se estima el efecto distributivo de la inversión social.
- Se caracteriza la Red Nacional de Cuido y se señalan sus desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio.
- Se actualizan las estimaciones de inversión social municipal.
- Se efectúa una primera aproximación a la equidad en los precios de los servicios públicos regulados, con énfasis en los modelos tarifarios de la electricidad, el agua y el transporte público.

### Un 31,5% de los hogares sufre pobreza por ingresos, multidimensional o ambas

Las personas que carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas para tener una vida

mínimamente aceptable, es decir, que están en condiciones de pobreza, son las más excluidas del acceso a las oportunidades. Para ahondar en el conocimiento de ese fenómeno, este Informe emplea dos tipos de medición: la línea de pobreza<sup>1</sup> y el método multidimensional<sup>2</sup>.

El enfoque según la línea de pobreza, o insuficiencia de ingresos, estima que, en promedio, una quinta parte de los hogares de Costa Rica es pobre. A partir de 1994 se inició un período de estancamiento que, con algunas variaciones en años específicos (como 2003 y 2007), mantiene el indicador en un 20%. En 2016 se registró una incidencia de 20,5%, lo que equivale a 307.270 hogares y 1.115.261 personas que no cuentan con recursos para adquirir una canasta representativa de bienes y servicios, que provee un estándar mínimo de consumo para cada miembro del hogar. El porcentaje de pobreza reportado implica un descenso con respecto a la cifra de 2015 (21,7%), un cambio que, según el INEC (2016), es estadísticamente significativo. No obstante, un ejercicio realizado para este Informe obtuvo resultados que ponen en duda tal afirmación.

Por su parte, el método multidimensional sí da cuenta de una reducción sostenida en el porcentaje de hogares pobres en los últimos diez años, período para el cual se tienen estimaciones. En 2005 un 38,4% de los hogares estaba afectado por esta condición. Cuatro años después, la pobreza multidimensional había caído casi nueve puntos porcentuales, tendencia que se mantuvo hasta llegar a un mínimo de 20,5% en 2016, equivalente a 306.854 hogares y 1.221.469 personas. Según Fernández y Del Valle (2016), el principal indicador que explica esta disminución es el acceso y uso de internet, seguido por la asistencia a la educación regular.

En el 2016 se presentó la particularidad de que, sin importar el tipo de medición, la pobreza afectó a un 20,5% de los hogares, aunque la coincidencia no implica que se trata de las mismas personas y los mismos hogares. Solo un 9,5% de los hogares es clasificado como pobre en ambas mediciones. Un 11% son pobres por insuficiencia de ingresos, pero no según el enfoque multidimensional, y otro 11% solo es pobre multidimensional. Esto quiere decir que, de todos los hogares

CUADRO 1.2

**Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2016**

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia de la pobreza</li> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Salario mínimo real</li> <li>• Ingreso promedio real del hogar</li> <li>• Viviendas con acceso a internet</li> <li>• Tasa neta de escolaridad en educación diversificada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida</li> <li>• Coberturas de la PEA a la seguridad social</li> <li>• Tasa de mortalidad infantil</li> <li>• Población de 12 a 18 años que asiste a educación</li> <li>• Escolaridad promedio de población en edades laboralmente activas</li> <li>• Población de 25 a 39 años con secundaria completa o más</li> <li>• Inversión social pública como porcentaje del PIB</li> <li>• Tasa de participación laboral femenina</li> <li>• Coeficiente de Gini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de homicidios</li> <li>• Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito</li> </ul>

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2016, con la tendencia observada en el período 2000-2015.

pobres, menos de la mitad (46%) lo son simultáneamente por ambos métodos.

### Transferencias de los programas sociales explican el 61% de reducción de la pobreza por ingresos en 2016

Para indagar acerca de los factores que podrían asociarse a la aparente reducción de la pobreza entre 2015 y 2016, Fernández y Del Valle (2017) utilizaron la base de datos del semipanel de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que dio seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares y personas en esos dos años. Para construir la base de datos se identificaron las personas cuyas características coincidían entre las Enaho de 2015 y 2016.

En el caso de la pobreza por ingresos, se consideraron tres elementos que están estrechamente relacionados con ese fenómeno: el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de pobreza (LP), las transferencias monetarias de los programas sociales y el cambio en los ingresos laborales.

El gráfico 1.7 resume la contribución de cada factor a la reducción de la pobreza. La disminución atípica en la LP y el valor de la CBA generó un 22% de la reducción de la pobreza por ingresos; el aumento en los ingresos laborales da cuenta del 17%, con diferencias por zona, y el restante 61% se debe al incremento en el ingreso per cápita derivado de la entrega de subsidios estatales (transferencias monetarias y

becas) a los hogares pobres, especialmente en las zonas rurales (Fernández y Del Valle, 2017).

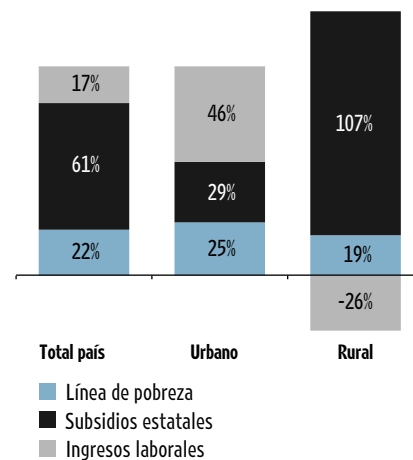
La incidencia de la pobreza multidimensional disminuyó de 21,8% en 2015 a 20,5% en 2016 (-1,3 puntos porcentuales). Este método involucra la medición de veinte indicadores agrupados en cinco dimensiones (educación, salud, vivienda y uso de internet, trabajo y protección social). El indicador “sin uso de internet” es el más relevante para explicar la disminución, seguido por “bajo capital humano” y “sin bachillerato”.

En otras ediciones este Informe ha señalado que, aunque muchos hogares superan la LP, son vulnerables a caer en ella por tener ingresos cercanos a la misma. El gráfico 1.8 muestra la cantidad que se encuentran en condición de pobreza extrema, no extrema o no pobre pero vulnerable, según diferentes rangos de distancia de sus ingresos totales con respecto a la CBA y la LP. Destaca un grupo de tamaño considerable que está en los límites para pasar de una situación a otra. Por ejemplo, hay casi 88.000 hogares no pobres pero vulnerables a caer en pobreza no extrema, cuyos ingresos superan la LP, pero se alejan de ella en menos de un 20%. Es decir, si reciben un subsidio estatal pero por su condición de no pobres se les retira esa ayuda, entrarían en pobreza.

Los flujos de entrada y salida de la pobreza de un año a otro constituyen un reto para la política social, pues no

GRÁFICO 1.7

### Contribución de cada factor<sup>a/</sup> a la reducción de la pobreza por ingreso, según zona. Semipanel 2015-2016



a/ La cifra negativa indica que el factor incrementó la pobreza.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

solo se trata de sacarlos, sino también de evitar que los hogares vulnerables, caigan en ella. Para estos últimos los programas sociales son fundamentales, ya que les brindan oportunidades para que las personas amplíen sus capacidades y no dependan de la asistencia social. Cuando una persona no es pobre gracias a la ayuda estatal, pero no desarrolló capacidades

que le permitirían acceder a un empleo de calidad, si pierde ese subsidio –dado que técnicamente ya no es pobre– recaerá en esa condición. Este es un círculo vicioso conocido como “la trampa de la pobreza”.

### Tendencia de reducción de la pobreza en Guanacaste en el largo plazo

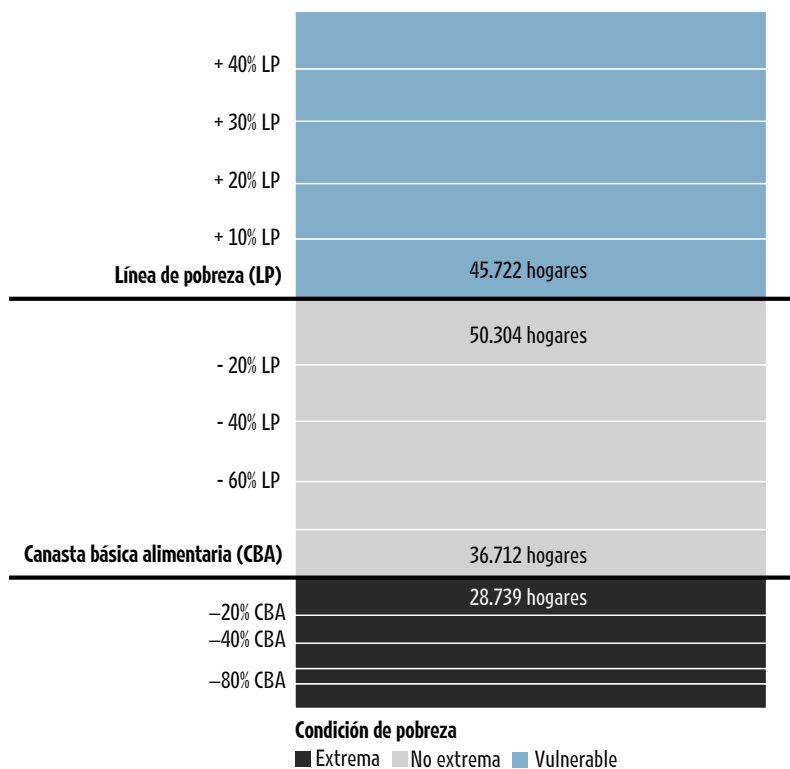
Según la Enaho, en la región Chorotega la pobreza pasó de afectar a un 33,2% de los hogares en 2014, a un 23,6% en 2016. Este notable descenso cambió su posición con respecto a las demás regiones periféricas del país: dejó de ser una de las dos más pobres, junto con la Brunca, y se convirtió en la de menor incidencia. También hubo una disminución, menos acelerada pero igualmente significativa, en la pobreza extrema.

Para este Informe se llevó a cabo una investigación especial que incluyó el procesamiento y análisis de datos estadísticos y documentos sobre la región Chorotega, así como la realización de dos talleres de consulta en Liberia y Cañas, con la participación de veintisiete informantes clave. El principal hallazgo es que, si bien como tendencia es claro que la pobreza en la región se ha venido reduciendo desde mediados de la década de los noventa, no se identifica en las actividades productivas o en otra información distinta a las Enaho, evidencia robusta que justifique el fuerte cambio de los últimos dos años, por lo que la hipótesis más probable para explicar los resultados es que son efecto de varios ajustes metodológicos realizados por el INEC en las Enaho de 2014 y 2015<sup>3</sup>.

Dado que la disminución de la pobreza en Guanacaste es muy reciente, no es correcto hacer afirmaciones contundentes sobre un cambio estructural en las condiciones de vida de la población, en especial porque persisten dudas sobre los factores que subyacen a esa variación. Lo que se sabe en 2017 es que el Guanacaste que muestra la Enaho en la actualidad es considerablemente más urbano y con una economía más ligada a los servicios, que lo que reflejaba la misma encuesta hace algunos años. Es decir, luego de los ajustes metodológicos, la Enaho parece capturar una realidad distinta en las condiciones de empleo y localización de la población, cuya consolidación –o no– deberá analizarse en los próximos años.

GRÁFICO 1.8

### Hogares en condición de pobreza o de vulnerabilidad a caer en ella, según rango del ingreso total<sup>a/</sup>. 2016



a/ Una vez calculada la condición de pobreza de todos los hogares, se compara su ingreso total con el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de pobreza (LP) y se clasifican en cinco grupos, según la distancia entre ambos.

Fuente: Gómez Campos, 2017b, con datos de la Enaho, del INEC.

### Sin cambios en desigualdad de ingresos

La distribución de los ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la inequidad. Históricamente, América Latina se ha caracterizado por ser la región más desigual del mundo y Costa Rica no es ajena a esa realidad. Según la Cepal (2016), las asimetrías en la distribución de los ingresos son la causa y el efecto de otras desigualdades en los ámbitos del trabajo, la educación y la salud.

A inicios del presente siglo, la mayoría de las naciones latinoamericanas inició un proceso de reducción de la elevada desigualdad de los ingresos que miden las encuestas de hogares, las que por su naturaleza subregistran los ingresos más altos. Esa tendencia fue contraria a la observada

en Costa Rica, que pasó de ser uno de los países más equitativos de la región, a estar en rangos similares al promedio, como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. El indicador más utilizado para medir la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini<sup>4</sup>. En 2016 su valor fue de 0,521, sin cambios significativos desde 2011, lo que refleja un estancamiento en niveles altos.

De acuerdo con la Cepal (2016) y la OCDE, la elevada concentración del ingreso en América Latina guarda una estrecha relación con la insuficiente progresividad de sus políticas fiscales y sociales, sobre todo en comparación con los países desarrollados. En la región los niveles medios de desigualdad calculados con los ingresos de mercado (es decir, antes de

impuestos directos y transferencias) son levemente superiores a los que presentan las naciones de la OCDE, pero los sistemas tributarios y el gasto público social son menos efectivos a la hora de mejorar la distribución de los ingresos disponibles.

Este Informe realizó una estimación del efecto en la equidad que tiene toda la inversión social pública (ISP), neta de pensiones contributivas. Los resultados de 2016 muestran que el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita (sin transferencias públicas) es de 0,533. Si a este se le suma el “salario social” producto de la ISP se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente es de 0,403 y equivale a una reducción de 13 puntos porcentuales (gráfico 1.9). En otras palabras, cuando se utiliza un concepto más amplio de ingreso, se comprueba que la ISP ha logrado atenuar el aumento en la desigualdad (Trejos y Mata, 2017).

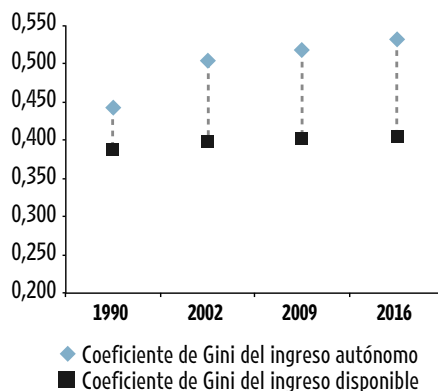
### Crecimiento sostenido de la inversión social pública desde 2011

En 2016 continuó la expansión real de la inversión social pública (ISP), aunque a un menor ritmo que en 2015. De esta forma, el indicador acumuló cinco años consecutivos de aumento, aunque en esta ocasión no fue generalizado para todos los sectores y mostró una alta dispersión. Además, esta no parece ser una tendencia financieramente sostenible; de no encontrarse una solución a las crecientes dificultades fiscales que vive el país, tarde o temprano estas tendrán repercusiones negativas en la ISP, como ya sucedió, por ejemplo, en la primera mitad de la década anterior.

En 2016, la ISP en colones corrientes ascendió a casi siete billones de colones (alrededor de 12.000 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 3,5% con respecto al año anterior. Cuando se toma en cuenta la población también se observa una fuerte expansión real (2,2%), que equivale a un monto anual por habitante en torno a 1,4 millones de colones corrientes (2.600 dólares, aproximadamente). Los rubros que exhibieron mayor crecimiento fueron educación postsecundaria, servicios de vivienda y servicios municipales, con tasas superiores a 5,8%. En contraste, los recursos dirigidos a servicios culturales y recreativos

GRÁFICO 1.9

**Evolución del coeficiente de Gini, según tipos de ingreso familiar per cápita<sup>a/</sup>. Varios años**



a/ El ingreso familiar autónomo excluye las transferencias estatales en dinero, mientras que el ingreso familiar disponible sí las considera, junto con el resto de la ISP.

Fuente: Trejos y Mata, 2017, con datos de la STAP, INEC, BCCR y otras instituciones públicas.

y el suministro de agua registraron una contracción real.

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), creado en 1974, es una de las principales herramientas con que cuenta el país para luchar contra la pobreza. En 2016 ejecutó 565.263 millones de colones, que representan un crecimiento del 2,8% con respecto al año anterior. Este Fondo financia veintiocho programas, muy diversos en escala, recursos y beneficiarios, que están a cargo de veinte instituciones. En esta edición se analizó la cobertura y las filtraciones de tres de ellos: las pensiones del régimen no contributivo (RNC), los CEN-Cinai y el aseguramiento por cuenta del Estado. Los resultados generales indican que cerca de un tercio de las personas beneficiarias no es pobre por ingresos, cifra que supera el 40% en los CEN-Cinai. Sin embargo, si se incluye a determinados grupos vulnerables como parte de la población objetivo, las filtraciones se reducen a 18%, y un poco menos en los asegurados por cuenta del Estado (15%).

Para este Informe también se calculó, por segundo año consecutivo, la inversión social municipal (ISM). Los datos confirman que los aportes se originan principalmente en mandatos legales, lo aprobado

por el Concejo Municipal y acuerdos con el Gobierno Central. Son muy pocos los ayuntamientos que han incorporado en sus presupuestos rubros de inversión en programas sociales distintos a los mencionados. En 2016 la ISM ascendió a 130.543 millones de colones, equivalentes a un 32% del gasto total y un 24% de los ingresos totales de los municipios, un 13% más que en 2015.

### Hogares más pobres y más ricos reciben más ISP que grupos medios

La ISP permite que las personas y sus hogares accedan a los servicios sociales públicos, ya sea de manera directa o mediante transferencias monetarias. Este Informe examina su distribución entre los distintos estratos de ingreso y su impacto en la equidad. Trejos y Mata (2017) dividieron los hogares en cinco y diez grupos de igual tamaño, conocidos como quintiles y deciles, respectivamente, ordenados de menor a mayor de acuerdo con su ingreso familiar autónomo neto per cápita, es decir, sin contabilizar las transferencias en dinero que son parte de la inversión social. Luego se asignó la ISP según la identificación de beneficiarios efectivos (por ejemplo, estudiantes de centros públicos), consumidores efectivos de los servicios (pacientes en consultas en la CCSS, por ejemplo) o subsidios y transferencias monetarias (pensiones y becas, entre otros).

En el análisis por quintiles los resultados sugieren una distribución de la ISP bastante similar entre los grupos, aunque el primero y el quinto reciben un poco más que su peso poblacional, a costa del tercero y el cuarto. Al analizar la composición relativa se observa que cerca del 70% de la ISP que reciben los dos quintiles más pobres proviene de los servicios de educación y salud, cifra que sube al 80% cuando se agregan los programas de vivienda. La estructura es similar en la parte media de la distribución, es decir, en el tercer quintil, pero cambia en los dos más ricos. En estos adquieren protagonismo los servicios de protección social y lo pierde, sobre todo, la educación. Por criterio de acceso, los programas universales son los más importantes para los hogares pobres o vulnerables, los cuales perciben dos de cada tres colones de la ISP. Esos programas,

junto con los selectivos, dan cuenta de más del 90% de la inversión que obtiene este grupo (gráfico 1.10).

La distribución muestra que la ISP por persona es un 4% mayor en el primer quintil (20% de hogares más pobres), mientras que en los quintiles intermedios se ubica por debajo de la media nacional. No obstante, como se ha señalado, el quintil más rico (el quinto) recibe un 34% más que el promedio y casi un 29% más que el quintil más pobre, sobre todo por efecto de las pensiones contributivas (gráfico 1.10).

### Características y desafíos de la Redcudi desde la perspectiva de los proveedores del servicio

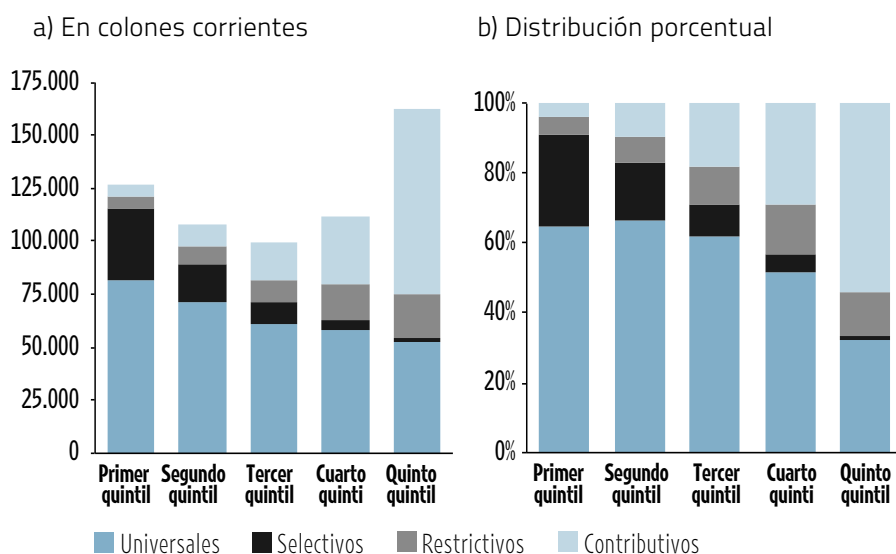
Un programa social que ejemplifica la gestión de la equidad desde el Estado es la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), que busca apoyar la inserción educativa y laboral de las mujeres. En esta entrega el tema se analiza desde la perspectiva de los proveedores del servicio. El principal hallazgo es que la Red está conformada por muchos actores de características disímiles (incluyendo proveedores e instituciones de apoyo) y centros infantiles de tamaños, niveles de involucramiento y formas de operación muy diferentes, lo cual repercute en la calidad de los servicios. Además, la coordinación es débil y mantiene un enfoque de atención a la pobreza, pese a que por ley la Redcudi es un programa universal.

A finales de 2016 la Red estaba constituida por 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, que atendían a 52.190 niños y niñas en todo el país. La atención se reparte entre el IMAS (52,1%) y los CEN-Cinai (41,5%). El PANI tiene una participación marginal, de tan solo un 6,4%. La distribución de beneficiarios por cantón muestra una fuerte concentración en diecinueve de ellos, mayoritariamente urbanos de la región Central. No existe una asociación clara entre cantones con altos porcentajes de pobreza y la Redcudi.

La calidad del servicio no es comparable entre proveedores, incluso entre los que dependen de una misma institución (o fuente de recursos). Las coberturas de la Redcudi deben corregirse por factores asociados a esa calidad, al igual que el monto de la transferencia por beneficiario,

GRÁFICO 1.10

### ISP por quintil de ingreso<sup>a/</sup>, según criterio de acceso<sup>b/</sup>. 2016



a/ Los hogares fueron ordenados en cinco grupos de igual tamaño, según su ingreso familiar autónomo per cápita, de menor a mayor.

b/ Los programas universales cubren a todos los habitantes, como la educación pública. Los restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como educación superior), o que tienen restricciones de oferta (como cultura). Los selectivos se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Los contributivos requieren aportes de las personas adscritas a ellos, quienes de este modo adquieren el derecho de disfrutar de sus beneficios en el futuro (como las pensiones).

Fuente: Trejos y Mata, 2017, con datos de la STAP, INEC, BCCR y otras instituciones públicas.

ya que no hay justificación para pagar lo mismo por productos claramente diferenciados. Este desafío implica la creación de estándares de calidad, un mecanismo para supervisar su cumplimiento y un sistema de información para generar los indicadores respectivos.

### Disparidades en las tarifas de los servicios públicos

Finalmente, de manera exploratoria el Informe incursiona en el análisis de las tarifas de los servicios públicos regulados y sus efectos sobre la distribución del ingreso, es decir, la relación entre el consumo de esos servicios y la capacidad de pago de las familias. Pese a ser un primer acercamiento al tema, el estudio logró documentar grandes disparidades, tanto territoriales como entre proveedores, en las tarifas que se pagan por servicios de calidad equivalente. También se comprobó la escasez de información disponible para realizar mediciones más precisas y la falta de estudios que muestren el volumen, dirección

e impacto de los subsidios cruzados entre distintos tipos de abonados.

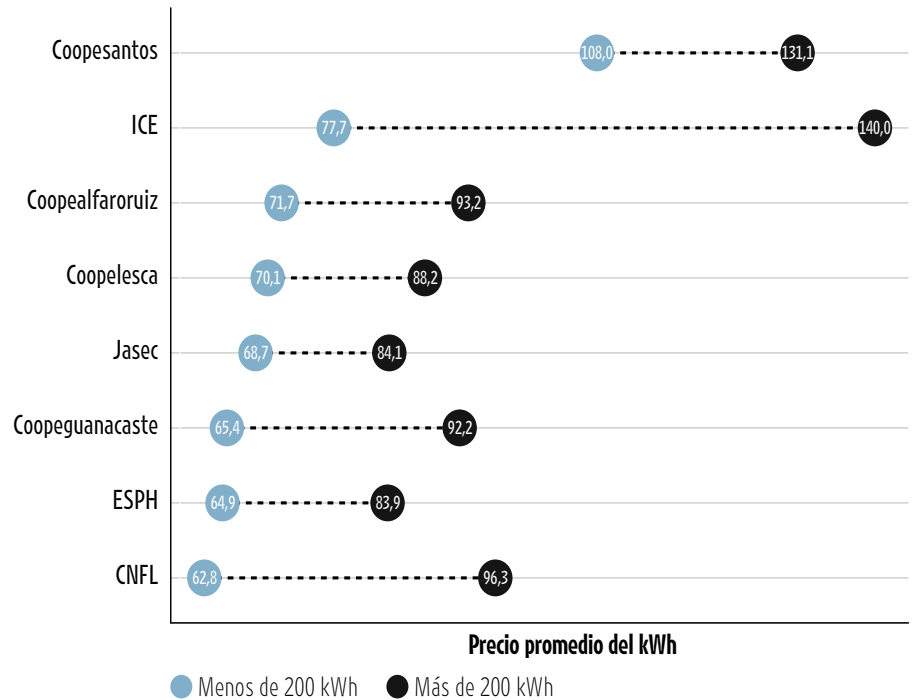
Este tema es relevante por dos razones. En primer lugar, este rubro representa una proporción importante del gasto total de los hogares, sobre todo los de menores ingresos. En segundo lugar, los precios regulados por lo general evidencian subsidios cruzados, que pueden provocar una redistribución de la carga de la tarifa entre distintos tipos de usuarios, sin que necesariamente medien en ello criterios de equidad.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enigh) del 2013, en promedio, los hogares dedican un 5,5% de sus ingresos al pago de servicios públicos. El peso de ese gasto es mayor entre los más pobres. En un grupo conformado por 170.000 hogares los recursos destinados a servicios públicos (23%), transporte (predominantemente público, 11%) y telecomunicaciones (6%) significan un esfuerzo importante que, como se observa, representa el 40% de sus gastos.

La principal conclusión de este ejercicio es que la magnitud y dirección de los subsidios en el sistema de tarifas de servicios públicos no han sido documentadas. El análisis parcial de algunos servicios sugiere que los precios guardan poca relación con los costos de producción, y más bien parecen asociarse al volumen y características de la demanda, lo que genera inequidades territoriales y entre abonados de diferentes empresas, por el uso de un mismo servicio (gráfico 1.11). También hay evidencia de que los operadores que captan el mayor número de clientes no aprovechan las “economías de escala”, lo que podría indicar problemas de eficiencia.

GRÁFICO 1.11

**Precio promedio de la electricidad, según tarifa y empresa. A mayo de 2017**  
(colones por kWh)



Fuente: Gomez Campos, 2017b, con datos de la Aresep.





## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2016

## Síntesis del capítulo

Después de un par de años de notable estabilidad, entre mediados de 2016 e inicios de 2017 Costa Rica experimentó turbulencias en el tipo de cambio de su moneda y el resurgimiento de presiones inflacionarias. Las variaciones no fueron prolongadas, ni tuvieron la fuerza suficiente para interrumpir las tendencias recientes en materia de estabilidad y oportunidades laborales y empresariales, pero sí evidenciaron la vulnerabilidad de la economía nacional ante cambios en los precios. A ello se suma la amenaza de una crisis fiscal en el corto plazo.

En el primer semestre de 2017 el Gobierno Central enfrentó problemas de flujo de caja para atender sus obligaciones, y el país sufrió una nueva rebaja en la calificación internacional de su deuda. Entre tanto, el sistema político pospuso —una vez más— la implementación de una reforma fiscal, y los esfuerzos administrativos y de contención de gasto, aunque notables, no lograron corregir el desbalance estructural de las finanzas públicas.

En 2016 el déficit fiscal representó un 5,2% del PIB, 0,5 puntos porcentuales menos que el año anterior. A pesar de esta reducción, los ingresos no alcanzan para hacer frente a la acelerada expansión del gasto público. Como el Gobierno Central ha recurrido a créditos para cubrir este desbalance, la deuda pública nuevamente creció con rapidez (3,9 puntos porcentuales del PIB), hasta alcanzar un monto equivalente al 45% de la producción. El costo de pedir prestado

es cada vez más alto y, en el futuro, el sacrificio que deberá realizar la sociedad costarricense para equilibrar las finanzas públicas será mayor.

Uno de los principales hallazgos de este Informe es que entre la ciudadanía existe una percepción generalizada de que es necesario realizar un ajuste; no obstante, la disposición de las personas para aceptar que aumenten los impuestos, como uno de los componentes de la reforma, depende de factores como la calidad y la transparencia de la gestión gubernamental. De no hacerse nada, el nuevo gobierno (2018-2022) tendrá que enfrentar una delicada situación fiscal, en el marco de un Congreso conformado por actores políticos distintos, lo que lo obligará a emprender un nuevo proceso de negociación. Además, el contexto demográfico es adverso para el fisco, dado el acelerado crecimiento de la población adulta mayor que demanda más pensiones y servicios de salud.

La vulnerabilidad de la estabilidad monetaria y cambiaria fue evidente con las pequeñas turbulencias experimentadas a inicios del 2017. Esas presiones pueden generar mayores incrementos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés para lo que resta del 2017 e inicios del 2018, lo cual, a su vez, podría afectar el consumo de las personas y la generación de empleo. Además, el riesgo de la materialización de una crisis fiscal puede desgastar los controles del Banco Central sobre la inflación.

El impacto negativo de un ajuste fiscal podría ser atenuado por la presencia

de un aparato productivo vigoroso. Sin embargo, el crecimiento económico de Costa Rica se mantiene en un nivel similar al promedio de largo plazo, cercano al 4% anual. En 2016, la reactivación del sector exportador de bienes, con un repunte superior al 7%, no bastó para conseguir que el desempeño de la economía mejorara significativamente con respecto a años anteriores. Por su parte, la demanda interna se desaceleró, tanto en el consumo de los hogares, como por parte del Gobierno y la inversión privada. En el corto plazo, el debilitamiento de esta última podría tener un efecto perjudicial en el mercado de trabajo, dada su relevancia como fuente de empleo.

Además del insuficiente dinamismo de la economía, existe una desconexión estructural entre crecimiento y oportunidades laborales: los sectores que están más encadenados con el resto del aparato productivo no son los mayores empleadores, ni los que más se expanden. Esto significa que las actividades exitosas no tienen la fuerza para generar un “efecto derrame” sobre el conjunto de la economía. Estos resultados subrayan la necesidad de diseñar políticas públicas específicas, según los requerimientos de cada sector y región del país.

En 2016 se registró una leve mejora en el mercado laboral, pero en forma coincidente con un deterioro en la calidad del empleo. En anteriores entregas el *Informe Estado de la Nación* ha advertido que, después de una crisis económica, las últimas en encontrar trabajo son las personas de menor calificación educativa. En el

período bajo análisis, por primera vez desde la crisis de 2008-2009 la mayoría de las plazas creadas fue para personas con secundaria incompleta. No obstante, esas oportunidades fueron de baja calidad, lo que trajo consigo mayor informalidad, subempleo y exiguas remuneraciones para los nuevos ocupados.

Para enfrentar estos problemas es fundamental aplicar políticas de fomento productivo y mejorar las capacidades de la institucionalidad pública. No solo se deben fortalecer los programas dirigidos al mercado interno, sino también propiciar mayores encadenamientos, que permitan trasladar el dinamismo de los sectores más exitosos al resto de la economía. Empero, los esfuerzos del país para acometer estas tareas se ven amenazados, a corto plazo, por los riesgos asociados a la insostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central, y las presiones inflacionarias y cambiarias.

El diagnóstico y los desafíos económicos son claros. La respuesta a ellos es de carácter político. Hasta el momento, Costa Rica ha optado por posponer la implementación de reformas estructurales en materia fiscal y de fomento productivo, con lo cual compromete sus avances en desarrollo humano sostenible y erosiona la equidad intergeneracional.

### Principales hallazgos

- En 2016 la economía costarricense creció un 4,3%, sin cambios importantes en la tendencia de años previos. Destaca el aporte del sector exportador,

cuya reactivación explica un 42% del dinamismo registrado en ese año.

- Desde 2014 se observa una expansión del empleo para personas con baja calificación educativa, especialmente en la industria tradicional, la agricultura, el comercio y los servicios no especializados. Sin embargo, este fenómeno ha sido acompañado por un deterioro en la calidad de los puestos de trabajo: mayor informalidad, bajo aseguramiento, menor crecimiento del ingreso y más subempleo.
- El comercio y la agricultura no tradicional son los sectores que tienen mayor capacidad para generar encadenamientos productivos, pero a la vez son los menos capaces de impulsar el empleo.
- En 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central fue de 5,2%, el más bajo en los últimos cinco años. Sin embargo, las debilidades estructurales en este ámbito no han sido corregidas.
- Las personas que valoran positivamente la gestión del Gobierno tienden a respaldar en mayor medida el incremento de los impuestos.
- El cambio demográfico plantea retos para las finanzas públicas: se espera que a partir del año 2018 finalice la etapa de “dividendo fiscal”, lo cual significa que crecerá más rápidamente la proporción de personas que demandan

servicios públicos, atención de la salud y pensiones, que los contribuyentes potenciales.

### Novedades del capítulo

- Se analizan los encadenamientos productivos y los multiplicadores de empleo, con base en la clasificación de “tipos de economía” desarrollada por el PEN.
- Se estudia el avance del Sistema de Banca para el Desarrollo, considerando la inclusión financiera, los fondos de financiamiento, la distribución de carteras y la cobertura según sectores prioritarios.
- Se examinan los progresos de los últimos tres años en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites.
- Se identifican las relaciones entre productos, regímenes y sectores, a partir de un análisis de redes.
- Se describe la estructura económica del parque empresarial a nivel cantonal, con información de los registros de patentes comerciales.
- Se analizan las implicaciones del cambio demográfico para el financiamiento de los servicios públicos.
- Se explora la relación entre la forma en que la ciudadanía valora la gestión

CUADRO 1.3

### Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2016

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación</li> <li>• Tasa básica pasiva</li> <li>• Tasa de crecimiento real de las exportaciones totales</li> <li>• Déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carga tributaria</li> <li>• Tasa de crecimiento del PIB real</li> <li>• Tasa de crecimiento del ingreso nacional disponible real</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de crecimiento real de la formación bruta de capital</li> <li>• Deuda interna del Gobierno Central como porcentaje del PIB</li> <li>• Tasa de crecimiento del ingreso real de los ocupados</li> <li>• Balance financiero del Gobierno Central como porcentaje del PIB</li> <li>• Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB</li> </ul>

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en 2016, con la tendencia observada en el mediano plazo.

gubernamental y el apoyo a nuevos impuestos.

- Se estima el impacto de los precios internacionales del petróleo y otras materias primas, según el nivel de ingreso de los hogares.

### Crecimiento moderado se mantiene y hay leves mejoras en el empleo

Desde que Costa Rica se recuperó de la crisis de 2008-2009, su crecimiento económico se ha caracterizado por mantener un ritmo menor a la tendencia de largo plazo (4,6%)<sup>6</sup>. En 2016 fue del 4,3%, cifra ligeramente inferior al 4,7% de 2015. Esta ralentización coincide con un contexto internacional de desaceleración.

Dada la apertura de su economía al comercio mundial, para Costa Rica el sector exportador es una importante fuente generadora de oportunidades. Después de experimentar una fuerte desaceleración en 2015, las exportaciones aportaron un 42%<sup>7</sup> del crecimiento total reportado en 2016. Esta abrupta oscilación ilustra la vulnerabilidad de la economía nacional a cambios en la demanda y el mercado externos. Por su parte, la demanda interna se contrajo en 2016. Pese a ello, sigue explicando el 58% del crecimiento, por lo que se mantiene como una fuente de notable dinamismo económico. En el año bajo análisis todos sus componentes se redujeron. El consumo del gobierno y el de los hogares se expandieron en 2,3% y 4,6%, respectivamente, y la inversión pasó de 42% a 16% en términos de contribución al crecimiento interno entre 2015 y 2016. Esta contracción tiene impactos negativos sobre la generación de oportunidades laborales, dado que la inversión es clave para la creación de empleo.

Si bien en 2016 se registró una mejora en la generación de puestos de trabajo, esta no fue suficiente para regresar a los bajos niveles de desempleo que prevalecían en las décadas previas a la crisis de 2008-2009. La tasa de desempleo se redujo de 8,5% en 2015 a 7,8% en 2016. Es claro, sin embargo, que el indicador aún es elevado. Además, desde 2015 las nuevas oportunidades laborales son sobre todo para trabajadores no calificados, sin aseguramiento y en la informa-

lidad. En 2016, los ocupados informales aumentaron un 8% y los no calificados un 4%.

Al problema del alto desempleo que vive el país se suma el hecho de que las oportunidades laborales generadas no propician la inclusión social. Ello se refleja en el elevado número de subempleados, es decir, las personas que desean y están disponibles para trabajar más horas, independientemente del tiempo efectivamente laborado (INEC, 2016). Este grupo representa una tercera parte de los ocupados y ha mostrado un aumento sostenido desde el 2014, de manera consistente con la dinámica de creación de puestos de baja remuneración para trabajadores poco calificados. El subempleo se ha incrementado principalmente en los sectores del agro, el comercio y la construcción, que en conjunto concentran el 37% de esta forma de inserción laboral.

### Bajos encadenamientos laborales y productivos resaltan la necesidad de políticas focalizadas

Con el objetivo de profundizar en el análisis de los fenómenos antes comentados, se estudió la productividad y los encadenamientos –tanto productivos como laborales– de la economía nacional, a partir del trabajo de Meneses y Córdova (2017). Como fuente de información se utilizó la matriz insumo-producto, o MIP, del Banco Central (año base 2012), que permite apreciar en detalle la relación entre sectores y los aportes de cada uno al valor agregado de la producción y a la generación de oportunidades laborales.

Los encadenamientos productivos dan cuenta de las interconexiones que se dan entre los distintos sectores, de acuerdo con la capacidad de cada uno de ellos para absorber la oferta o suplir la demanda de los otros. Para analizar este tema se desagregan los bienes y servicios en cuatro grupos: claves, estratégicos, impulsores e independientes. Por su parte, los encadenamientos laborales muestran los efectos (directos e indirectos) que genera sobre el empleo total el crecimiento de la demanda final en una actividad específica; esos efectos se conocen como “multiplicadores de empleo”. Este indicador tiene tres niveles: alto, medio y bajo,

según la cantidad de puestos de trabajo generados.

En Costa Rica, la mayoría de los productos y las oportunidades laborales proviene de sectores que tienen baja capacidad para generar encadenamientos de empleo. Solo un 4% de los bienes y servicios y un 0,2% de los puestos de trabajo corresponden a actividades que muestran altos multiplicadores. Estos resultados explican por qué la economía crece más que el empleo, directo e indirecto. La mayor parte de la producción se ubica en actividades que se desarrollan en el régimen definitivo<sup>8</sup>, por lo que en este se encuentran más bienes y servicios con multiplicadores medios y altos. A su vez, el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo) representa un segmento muy pequeño de la economía en términos absolutos, pero proporcionalmente su capacidad de multiplicación de oportunidades laborales es mayor.

La posibilidad de que los sectores más dinámicos logren un “efecto derrame” sobre el resto de la economía depende de su capacidad para demandar y ofrecer insumos a otras actividades. En el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* se reportó que 34 productos tienen alta capacidad de “arrastre” y de “empuje” (pertenecen a actividades clave), mientras que 102 se consideran independientes. En esta edición se compararon los sectores según sus encadenamientos productivos y de empleo, a fin de determinar si hay ramas que a un mismo tiempo multiplican la producción y los puestos de trabajo (Meneses y Córdova, 2017).

Al entrelazar los resultados en los dos ámbitos mencionados, se encontró que las actividades impulsoras (que demandan muchos insumos de otros sectores) y las independientes (con poca capacidad de generar encadenamientos productivos), son las que tienen las mayores proporciones del valor agregado con multiplicadores de empleo altos y medios, 29% y 21% respectivamente (gráfico 1.12). Por su parte, los sectores estratégicos (abastecen de insumos a otras actividades) y los clave (mayor capacidad de encadenamiento productivo), son los que tienen un mayor porcentaje (85%) de su valor agregado con multiplicadores bajos.

Estos resultados muestran la paradoja de la economía costarricense: las actividades que tienen capacidad de arrastre y empuje de la economía generan poco empleo directo e indirecto.

### Reducción del déficit fiscal no genera mayor sostenibilidad de las finanzas públicas

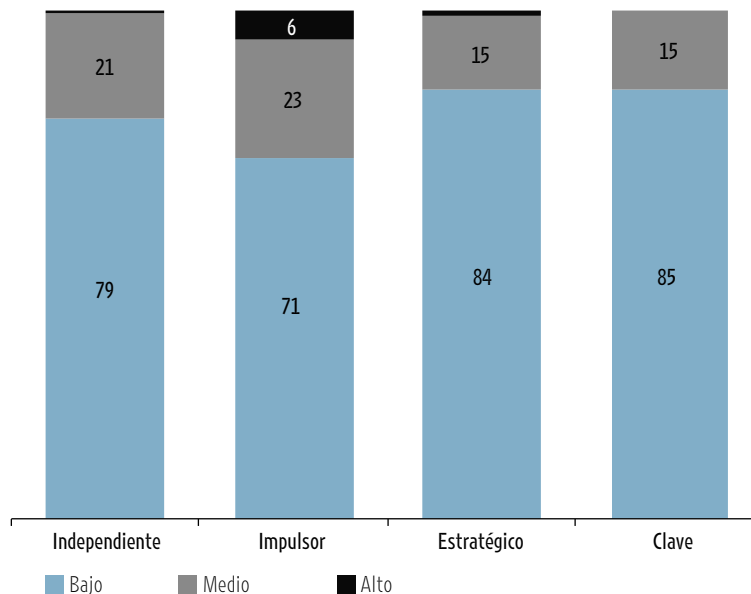
Mejoras en la administración tributaria y un contexto internacional favorable, permitieron que en 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central se redujera a un 5,2% del PIB, el menor de los últimos cuatro años. Sin embargo, este resultado es claramente insuficiente: en 2016 se cumplió un cuatrienio en que el déficit fiscal no bajó del 5% del PIB. En la medida en que el país no ha corregido las fallas estructurales que provocan la falta de solvencia del Gobierno Central, el modesto avance logrado podría revertirse en el corto plazo, por las presiones externas de las tasas de interés y la depreciación de la moneda nacional.

En 2016 el gasto total del Gobierno Central representó un 19,8% del PIB, similar a la cifra reportada el año anterior. La administración Solís Rivera continuó el gasto en remuneraciones, el cual creció un 3%, la tasa más baja del último decenio. Esto redujo el peso de ese rubro en el gasto total (en términos nominales), de 7,3% del PIB en 2013, a 7,0% en 2016. Este leve descenso se explica, en gran medida, por los bajos niveles de inflación que se utilizan como referencia para ajustar los salarios. La rigidez del gasto del Gobierno Central ha provocado que la inversión en capital sea un componente residual del Presupuesto, pese a su importancia para un país que tiene un severo rezago en materia de infraestructura.

El acelerado crecimiento del endeudamiento que muestra el país responde a la insuficiencia de ingresos para cubrir el gasto público. En 2016, la deuda del Gobierno Central representó un 45% del PIB, 3,9 puntos porcentuales más que en 2015. Con respecto a las consecuencias del tamaño y el acelerado crecimiento de la deuda pública, el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* advirtió con preocupación sobre la posibilidad de que el endeudamiento supere el 50% del PIB, que según el Fondo Monetario

GRÁFICO 1.12

**Distribución del valor agregado, según multiplicadores<sup>a/</sup> de empleo y tipos de encadenamientos productivos. 2012**  
(porcentajes)



a/ Alto: valor superior al promedio de los multiplicadores más una desviación estándar; medio: valor que se ubica entre el promedio de los multiplicadores y una desviación estándar; bajo: valor inferior al promedio.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

Internacional es el límite a partir del cual las economías emergentes empiezan a tener problemas de pago (FMI, 2011). Este umbral es cercano al límite natural de la deuda (48,6%) estimado por Chaverri (2016), que es el nivel máximo de deuda como proporción del PIB que permite al Gobierno mantenerse solvente. De acuerdo con las proyecciones, Costa Rica alcanzaría el límite natural de la deuda y el establecido por el FMI en 2018. Sin embargo, cabe anotar que la experiencia europea indica que la insostenibilidad de la deuda pública es determinada, sobre todo, por los mercados internacionales, y que ello no necesariamente está asociado a un umbral particular, pues en cada país las condiciones y el momento de inicio de la crisis fiscal fueron distintos: en España se desencadenó cuando la deuda sobrepasó el 60% del PIB, mientras que en Italia se dio cuando el indicador llegó al 100%.

La mayor amenaza para Costa Rica en lo que respecta a la interacción entre las políticas fiscal y monetaria es que la deuda pública sobrepase un límite

que los mercados consideren riesgoso; concretamente, que el diferencial entre las tasas de los bonos del Gobierno y la tasa de política monetaria influya en la determinación de las tasas de interés en los sectores bancario y financiero, lo cual limitaría el margen de acción del BCCR. En este escenario, la autoridad monetaria tendría dificultades para mantener la inflación dentro del rango meta y se generaría un estrujamiento de la actividad económica, debido a un aumento significativo de la captación de fondos del Gobierno en el mercado local, en detrimento del sector financiero y el crédito al sector privado.

### Cambio demográfico plantea mayores retos para el financiamiento de las pensiones

Para que las finanzas públicas sean sostenibles no solo deben existir ingresos suficientes para cumplir con las obligaciones de deuda y gasto primario; también influye el ritmo de crecimiento de estos rubros. Ese ritmo, a su vez, es afectado por la demografía, cuya incidencia

pocas veces se toma en cuenta al estudiar los temas fiscales. Así, por ejemplo, el envejecimiento de la población genera presiones sobre el gasto, debido al aumento de las demandas por pensiones y servicios de salud para las personas adultas mayores.

Tanto la capacidad de producir como las necesidades de consumo son determinadas por la estructura de la población (Rosero-Bixby, y Jiménez-Fontana, 2012). El período en que aumenta más rápidamente la cantidad de personas en edades productivas, entre 18 y 64 años, se conoce como primer bono o dividendo demográfico<sup>9</sup>, el cual se caracteriza por un mayor crecimiento de los productores potenciales (personas en edad de trabajar) que de los consumidores potenciales. En esa etapa se puede generar una bonanza económica, siempre que las políticas públicas sepan aprovechar la coyuntura.

El bono demográfico se descompone, a su vez, en dos tipos de dividendo: el familiar y el fiscal. El primero consiste en la presencia en el hogar de más proveedores y menos dependientes, como cuando las familias pasan de siete a dos hijos. El aprovechamiento de esta oportunidad depende de las decisiones privadas de los hogares, pero se puede fomentar con políticas que incentiven el ahorro y la inversión en capital físico y humano. Por su parte, el dividendo fiscal es la oportunidad que tienen los gobiernos para generar más ingresos que gastos, por el mayor crecimiento de los contribuyentes potenciales (personas que pagan impuestos) que de los grupos que demandan servicios públicos (Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017).

En 1950, casi la mitad de la población costarricense era menor de 18 años. En la actualidad menos de una tercera parte (27%) está en ese rango de edad, y se proyecta que para el 2070 representará solo un 18% del total. El bono demográfico de Costa Rica inició en 1970 y se espera que finalice en 2025. Por su parte, el dividendo fiscal terminará en 2018. A partir de ese año, comenzará una etapa de “anti-bono fiscal”, en la que aumentará más rápidamente la proporción de personas que demandan pensiones y atención de la salud, que los contribuyentes potenciales. Este es un reto para el financiamiento de

los servicios y la infraestructura pública, dado que la fuerza laboral es la que aporta la mayor parte de la recaudación, de modo que una desaceleración en el crecimiento de ese grupo impondrá mayores presiones sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

El cambio demográfico que experimenta el país obliga a revisar el esquema de transferencias públicas y a hacer reformas para garantizar la equidad generacional. Sin embargo, la demografía no es el único factor por considerar: una mala ejecución o diseño en un régimen de pensiones, o en los servicios de salud, puede ocasionar una insostenibilidad mayor y más temprana que la derivada de la dinámica poblacional.

### Valoración ciudadana de la gestión estatal determina el apoyo a nuevos impuestos

Beltrán y Guzmán (2017) efectuaron un análisis de las variables más relacionadas con el apoyo al incremento de los impuestos<sup>10</sup>, un aspecto crítico de las propuestas gubernamentales. En la “Cuarta encuesta de percepciones ciudadanas sobre la reforma fiscal en Costa Rica” (CIEP-UCR, 2016), el 90% de las personas consultadas no conocía a profundidad las iniciativas de reforma planteadas por la administración Solís. Este resultado contrasta con el 73% de entrevistados que reconoció la necesidad de un ajuste fiscal, y el 55% que indicó que, de no avanzarse en ese sentido, la situación económica del país empeorará. Estos hallazgos muestran dos situaciones relevantes. En primer lugar, existe un alto nivel de acuerdo ciudadano sobre la necesidad de realizar algún tipo de reforma fiscal, lo cual, en principio, podría servir de base para iniciar un diálogo político sobre el tema. En segundo lugar, pese al desconocimiento mayoritario sobre los proyectos presentados por el Ejecutivo, la ciudadanía es capaz de exponer su propia visión de la reforma fiscal.

La valoración de la gestión estatal incide en el respaldo al aumento de impuestos. Las personas que valoran positivamente al Gobierno y creen que realiza una buena labor castigando la evasión, o que utiliza de manera correcta los tributos, son más proclives a apoyar un incre-

mento. Además la edad influye: un 23% de las personas mayores de 50 años apoya los impuestos, frente a solo un 15% de los jóvenes (obsérvese, sin embargo, que ambas proporciones son bajas).

La propuesta de aumentar el impuesto de ventas, que afectaría a la mayoría de la población, fue la que recibió menos apoyo: solo un 14% de las personas entrevistadas. Aun en este caso de rechazo generalizado, son distintos los perfiles de quienes respaldan y quienes se oponen a la medida. En este sentido, como ya se mencionó, la percepción ciudadana sobre la gestión estatal es determinante. Un 22% de quienes creen que el Gobierno utiliza correctamente los recursos apoya el incremento, frente a solo un 12,3% que opina lo contrario (gráfico 1.13). Asimismo, las personas que califican de manera positiva la gestión gubernamental se muestran más receptivas ante el aumento. Un 15% de los entrevistados que consideran importante el pago de los tributos aceptaría un impuesto de ventas mayor, contra un 2,3%. Al igual que en el caso anterior, las personas de mayor edad tienden a estar más a favor de elevar el impuesto de ventas, que los menores de 50 años.

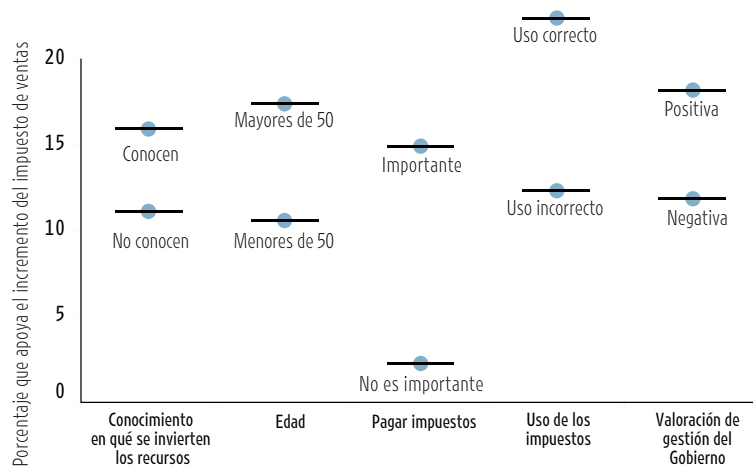
### Nuevas oscilaciones monetarias y cambiarias durante el 2017

Entre enero de 2015 y junio de 2016 el país vivió una fase de pocas presiones sobre la inflación, que incluso registró valores negativos. Estas reducciones se explican principalmente por descensos en el costo del petróleo y otras materias primas en el mercado internacional, lo cual generó disminuciones sobre todo en el valor de los bienes regulados (BCCR, 2016). Sin embargo, desde mediados de 2016 se observa una tendencia al alza de los precios. En ese año la inflación fue de 0,77%, 1,6 puntos porcentuales superior a la reportada en 2015, un nivel que –debe subrayarse– sigue siendo históricamente muy bajo para Costa Rica. Este crecimiento en el costo de los principales bienes y servicios se mantuvo durante los primeros meses del 2017.

Si bien entre julio de 2015 y 2016 la inflación fue negativa, las expectativas de los agentes económicos se mantuvieron cercanas a 4%, sin mayores variaciones.

GRÁFICO 1.13

### Apoyo al aumento del impuesto de ventas, según variables demográficas y de percepción<sup>a/</sup>. 2016



a/ La diferencia entre las categorías de cada variable es estadísticamente significativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de Beltrán y Guzmán, 2017, y CIEP-UCR, 2016.

Cabe recordar que este indicador nunca ha caído por debajo de 3,5%. Las discrepancias entre los niveles de inflación y las expectativas de las personas podrían obedecer a que estas consideran factores estructurales con un horizonte de mediano plazo, como aumentos en las tasas de interés, depreciación de la moneda nacional y bajas en las proyecciones de expansión económica (Krause, 2017).

Durante el 2015 el tipo de cambio mantuvo una tendencia al alza, que se aceleró a partir del 2016. En ese período el precio promedio de venta pasó de 545 a 561 colones por dólar. La lenta pero continua depreciación de la moneda nacional acabó con la relativa estabilidad que había caracterizado al régimen cambiario desde que el país migró a una mayor flotación de la divisa.

De acuerdo con el Banco Central, la depreciación del 2016 fue ocasionada por una mayor demanda y una menor disponibilidad de dólares. Específicamente se

identifican tres factores. Por el lado de la demanda, hubo mayor necesidad de divisas para financiar el crecimiento de dos tipos de importaciones: el consumo de la población en general y la compra de combustibles e insumos por parte del sector público no bancario (SPNB). Y por el lado de la disponibilidad influyó el hecho de que, ante la situación antes descrita, los intermediarios cambiarios decidieron aumentar sus reservas de dólares (BCCR, 2017).

El incremento en el precio de la divisa continuó durante los primeros meses del 2017. En abril el tipo de cambio ascendió a 600 colones por dólar en las ventanillas de algunos bancos. Esta fuerte depreciación se mantuvo por unas semanas, hasta que intervino la autoridad monetaria, y en parte podría haber sido reforzada por la especulación. Ese episodio será analizado con más profundidad en la próxima edición de este Informe.

## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Armonía con la naturaleza en 2016

## Síntesis del capítulo

La presencia del tema ambiental en el discurso y la imagen del país es notoria, pero también su desconexión con las rutas que ha tomado el estilo de desarrollo desde los años noventa. En esta edición el Informe encuentra que los patrones de uso del suelo, sin planificación y de alto impacto ambiental, no solo están en la Gran Área Metropolitana (GAM), sino que se han expandido a otras partes de la geografía nacional, con comportamientos reiterados y onerosos para el desarrollo humano que, además, aumentan la vulnerabilidad a desastres y comprometen los innegables logros en materia de protección. No se observa, salvo en aspectos puntuales, una clara prioridad ambiental en la forma de ocupar y afectar el territorio y los recursos naturales fuera de las áreas de conservación. Costa Rica muestra, en consecuencia, una insostenibilidad ambiental consolidada en algunos ámbitos, y riesgos en aquellos en los que mejor se ha desempeñado.

Ciertamente en el mediano y largo plazos prevalecen tendencias insostenibles, pero también hay fortalezas históricas y avances específicos que reportar. En 2016 se mantuvieron –e incluso mejoraron– algunos indicadores que sustentan la buena percepción internacional sobre Costa Rica: áreas protegidas, recuperación de cobertura forestal, electricidad limpia, acceso a agua potable, herramientas legales e instrumentos pioneros para la conservación, entre otros. La generación de datos y algunos reacomodos institucionales han tenido una evolución

positiva, para tratar el tema de manera más integrada entre sectores. Sin embargo, estos logros no alcanzan para cambiar el rumbo en al menos tres frentes: los patrones de uso del territorio y su falta de ordenamiento, el aprovechamiento de recursos naturales clave para el desarrollo (como la energía y el agua) y la gestión política.

En suma, sin grandes cambios en las tendencias, este Informe identifica frentes en los que el país sigue recorriendo caminos de reconocido efecto negativo para la sostenibilidad ambiental, y enfrenta esos impactos con limitadas capacidades y una prioridad política que no solo se mantiene baja, sino que podría debilitarse si el tema no se incorpora de manera más clara en la agenda del desarrollo. La consecuencia de ello puede ser, a corto y mediano plazos, que la agudización de patrones insostenibles de uso del territorio y los recursos acabe minando las riquezas del patrimonio que Costa Rica ha querido cuidar.

## Principales hallazgos

- Un análisis de tres ciudades intermedias (San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles) encontró patrones de crecimiento similares a los que llevaron al actual caos de la GAM: la mancha urbana aumenta de forma rápida y dispersa, crecen la flota vehicular y los problemas de movilidad, hay poco tratamiento de aguas residuales y ninguna herramienta completa y actualizada de ordenamiento territorial.

- La cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales casi se duplicó, al pasar de 4,2% en 2014 a 8,2% en 2016.
- La provincia de Guanacaste muestra una notable recuperación de su cobertura forestal: de 51% en 2005 a 60% en 2015. Sin embargo, paralelamente hay deforestación en algunas zonas; por ejemplo, en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Costa Rica-Nicaragua se registra una pérdida de más de 1.300 hectáreas de bosque.
- En 2016 se reportó la mayor superficie afectada por incendios forestales en los últimos quince años: 56.139 hectáreas.
- Un análisis de imágenes satelitales encontró que entre 2000 y 2015 se cambió el uso de 5.600 hectáreas de suelo para dedicarlas al cultivo de piña.
- Por primera vez en 165 años de registros, el territorio nacional fue impactado directamente por un huracán (Otto). Fallecieron diez personas, 7.425 fueron atendidas en albergues temporales y 461 comunidades sufrieron daños de diversa índole.

## Novedades del capítulo

- Se realiza una primera aproximación a las tendencias que caracterizan el crecimiento urbano en las llamadas “ciudades intermedias”, a partir de tres casos



de estudio: Ciudad Quesada, Guápiles y San Isidro de El General.

- Se analiza la evolución histórica del uso del suelo agropecuario en Costa Rica entre 1905 y 2014, con el propósito de entender los procesos sociales, políticos y ambientales que acompañan la gestión en este ámbito.
- Se evalúa, con base en documentos oficiales y entrevistas a actores clave, el desempeño del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo ante la emergencia provocada por el huracán Otto.
- Se presentan los resultados de una consulta sobre la incorporación de la gestión del riesgo de desastre en el quehacer de las municipalidades.
- Se estudia, a partir de información sistematizada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, la evolución de la legislación sobre uso del suelo promulgada en Costa Rica entre 1950 y 2016.

### Ciudades intermedias reproducen errores de la GAM

En Costa Rica, muchas de las llamadas “ciudades intermedias” son relativamente jóvenes. Al menos siete se ubican fuera de la GAM, muestran una estructura

polinuclear (Pujol, 2004), operan como importantes centros regionales por su funcionalidad y cuentan con una infraestructura institucional que las distingue en su entorno. Algunas de ellas, debido a su localización e historia, realizan tareas especializadas y únicas (los puertos, por ejemplo) y otras son capitales provinciales que se consolidaron hace más de un siglo, como Liberia, Puntarenas y Limón. A estas se suman Ciudad Quesada, San Isidro de El General, Guápiles y Turrialba. Son polos de atracción de empleo y de movilidad de personas trabajadoras provenientes de las áreas vecinas (Sánchez, 2017); sus indicadores de desarrollo son mejores que los del resto de la región, ofrecen mayores oportunidades y niveles de calidad de vida que el promedio cantonal, y a menudo incluso más altos que la media nacional, de modo que muestran grandes diferencias internas, en particular entre sus núcleos urbanos y rurales.

Para este análisis, gracias a la disponibilidad de información, se escogieron como casos de estudio tres ciudades que tienen gran peso regional e importantes procesos de crecimiento urbano reciente: Ciudad Quesada, Guápiles y San Isidro de El General. Estas ciudades se localizan al pie de cadenas montañosas y sirven de acceso a las zonas bajas cercanas, como resultado de un proceso de “colonización” que se desplazó del centro hacia las

costas del país. Pese al crecimiento urbano, cabe resaltar que aún predominan los bosques, cultivos y pastos como los principales usos del suelo, hecho que supone un reto en cuanto al impacto que esta expansión podría generar sobre la riqueza natural. En San Isidro de El General, el bosque y los pastos cubren un 38% y un 40% del distrito, respectivamente; en Ciudad Quesada, pastos y árboles dispersos agrupan cerca del 49% del área y el bosque un 38%. Y en Guápiles el bosque representa más de la mitad de la superficie distrital (cerca del 55%).

En términos generales, las tres ciudades han visto crecer su mancha urbana a un ritmo mucho mayor que el registrado en la GAM recientemente, hasta un 40% más en periodos similares (mapa 1.1). San Isidro de El General es la que más ha aumentado, un 66% en doce años. Es importante considerar que en estos tres casos los procesos de expansión son incipientes, mientras que la GAM los vivió de forma más acelerada en décadas previas.

La mayoría de los procesos de desarrollo urbano que han tenido lugar en Costa Rica ha carecido de una línea de planificación u ordenamiento territorial (o, en un sentido más amplio, de políticas de gestión del suelo). En las ciudades analizadas, las herramientas de regulación son parciales, desactualizadas e insuficientes para la realidad actual.

CUADRO 1.4

### Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2016

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales</li> <li>• Generación de electricidad con fuentes limpias</li> <li>• Marco normativo de la gestión ambiental</li> <li>• Conocimiento sobre el estado de los humedales</li> <li>• Política pública para la gestión de la biodiversidad</li> <li>• Extensión de las áreas silvestres protegidas</li> <li>• Conocimiento sobre la cobertura boscosa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta dependencia de la importación de hidrocarburos</li> <li>• Elevado uso de agroquímicos</li> <li>• Brecha negativa entre la huella ecológica y la bicopacidad del territorio</li> <li>• Alta conflictividad</li> <li>• Débil gestión de la institucionalidad ambiental</li> <li>• Generación de emisiones contaminantes</li> <li>• Ausencia y desactualización de planes reguladores cantonales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de especies amenazadas</li> <li>• Sostenibilidad de los recursos marino-costeros</li> <li>• Impacto de los desastres</li> <li>• Vulnerabilidad del recurso hídrico</li> <li>• Calidad de los cuerpos de agua</li> <li>• Cambio de uso del suelo</li> <li>• Fragilidad de los recursos forestales</li> </ul>

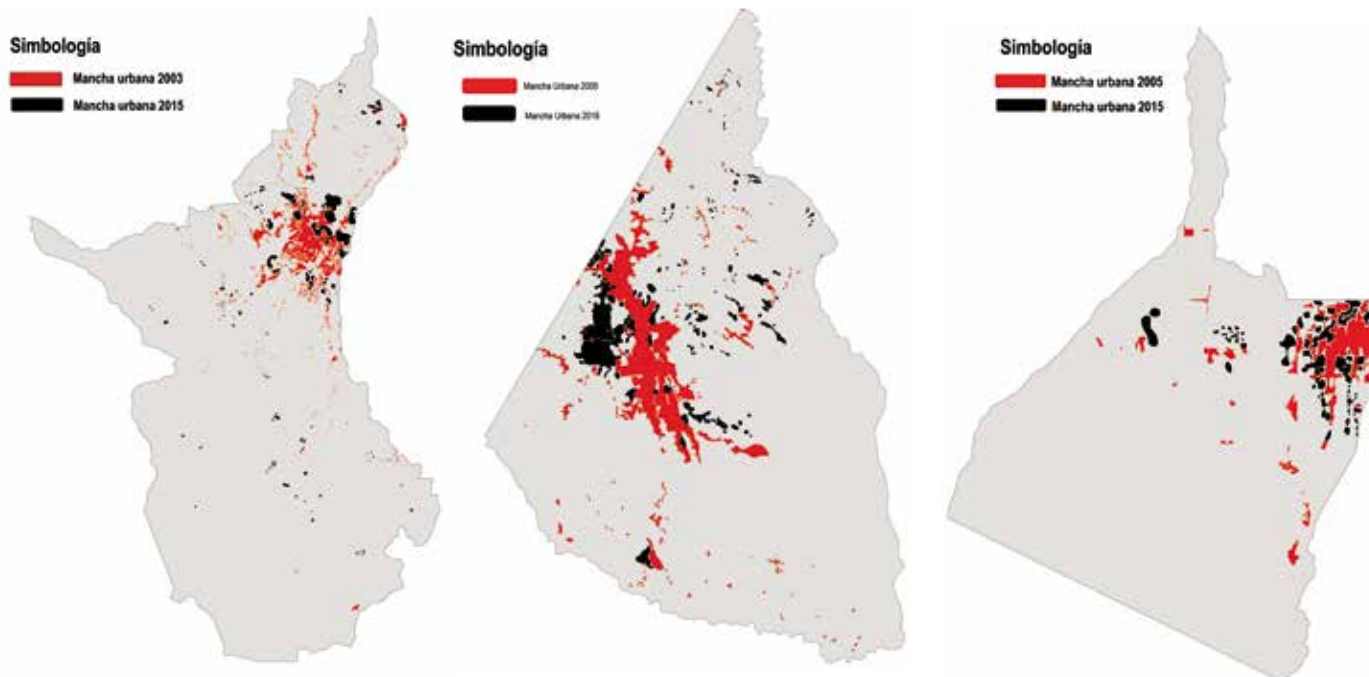
a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en 2016, con la tendencia observada en el período 2000-2015.

MAPA 1.1

**Evolución de la mancha urbana**San Isidro de El General.  
2003-2015

Ciudad Quesada. 2005-2016

Guápiles. 2005-2015



Fuente: Sánchez, 2017, con datos de ProDUS-UCR, MAG y Google Earth.

Como resultado, hay impactos ambientales y notables rezagos en términos de sostenibilidad. Es el caso, por ejemplo, del manejo de los residuos sólidos: el porcentaje de la población que dispone de ellos por medio de camión recolector es menor que en la GAM.

Otro aspecto relevante es la situación asociada a la flota vehicular, el transporte público y la infraestructura vial, que también reproducen los problemas de la GAM: congestión, limitaciones de movilidad, largos tiempos de viaje y contaminación. La cantidad de vehículos por cada mil habitantes creció un 60% en el último período intercensal<sup>11</sup>, a un ritmo superior al 6% anual, mayor que el promedio nacional, aunque menor que el de la GAM (10,5%).

Un último aspecto de interés es la gestión del riesgo de desastre, que tanto en los casos estudiados como en el resto del país se da en un marco de grandes

amenazas naturales y, particularmente, en presencia de un factor clave, que es la ocupación urbana de zonas peligrosas, a contrapelo de lo que señalan la información y la normativa existentes. En Guápiles, y en general en el cantón de Pococí, las principales amenazas son hidrometeorológicas; el riesgo de deslizamiento es bajo en la mayor parte del territorio, que es plana, pero los ríos y quebradas constituyen el punto más vulnerable. En Pérez Zeledón los distritos aptos para urbanización o agricultura mecanizada, dadas las pendientes de la región, son San Isidro y Daniel Flores, pero las características de los ríos y la gran cantidad de planicies los hacen coincidir con áreas amenazadas de inundación. También en Ciudad Quesada la principal amenaza natural del cantón circundante son las inundaciones. El crecimiento sin planificación ha permitido la invasión de los cauces de ríos, donde hoy se presenta un

alto riesgo asociado a una infraestructura urbana mal diseñada.

**Uso de la energía es dominado por el modelo de transporte**

En Costa Rica los patrones de uso energético muestran dos resultados contrapuestos. Por un lado, se ha construido un modelo eléctrico que ha sido exitoso desde el punto de vista ambiental, por el peso mayoritario de fuentes menos contaminantes que los combustibles fósiles; por el otro, el desorden urbano y territorial ha favorecido elevados niveles de consumo y dependencia de los hidrocarburos, con fuertes impactos en el medio ambiente y pocas señales de cambio.

Desde la perspectiva del uso, en 2016 la mayor parte de la energía secundaria<sup>12</sup> provino de derivados del petróleo (73,2%), seguidos por la electricidad (24,4%) y el coque (2,4%). La compra de combustibles fósiles aumentó un 6,4%

con respecto al año anterior y, dentro de ese grupo, el diésel y las gasolinas mostraron un crecimiento anual promedio superior al registrado en la última década (Sepse, 2017). Nuevamente el transporte fue el sector con mayor peso (61% del consumo total), en concordancia con el parque automotor, que entre 2015 y 2016 se incrementó un 7,4% y alcanzó 1.664.991 unidades. Mientras en 1980 había 15,2 personas por cada vehículo, en 2015 la razón fue de 4,2 (Portilla, et al., 2016). Los vehículos particulares, los microbuses familiares y las motocicletas son los mayores consumidores de energía del sector (50,2%) y tienen la cantidad más grande de unidades (Sepse, 2017).

El segundo rubro del consumo energético es la electricidad. En 2016 la generación de energía eléctrica fue de 10.782 gigavatios/hora y el 98,2% correspondió a energías renovables<sup>13</sup>. Las fuentes térmicas solo aportaron un 1,8%, cifra ligeramente superior a la de 2015 (ICE, 2017). En términos de producción bruta, la energía eólica fue la única que creció en el último año; el resto tuvo una pequeña baja, por el impacto de la sequía que vivió el país en el año de estudio.

El uso energético tiene diversos tipos de impactos ambientales. En términos de emisiones contaminantes, según el Quinto Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en 2012 el sector energía liberaba a la atmósfera 7.214 gigagramos de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y el transporte era responsable del 68,7% de ese total. En el caso de la GAM, se estima que en 2014 esta última actividad generó 2,5 megatoneladas (Mt) de CO<sub>2</sub> equivalente, y que en 2030 su aporte ascenderá a 3,9 Mt (Grütter, 2016). Un estudio sobre posibles medidas de mitigación determinó que las de mayor potencial son el fomento del transporte público, combinado con políticas de manejo de la demanda (cambio modal del tipo de servicio utilizado) y el uso de tecnologías que mejoren la eficiencia de la flota vehicular.

Adicionalmente, un análisis que valoró el impacto que tendría en la salud la reducción de la contaminación del aire (Alpizar et al., 2016) concluyó que, si se implementara en la GAM un plan de mejora para cumplir con la normativa de

la OMS, anualmente se evitaría la muerte de 229 personas, 563 casos de bronquitis crónica en adultos, 4.508 crisis asmáticas en adultos y 2.571 en niños y niñas.

Para finalizar, el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* reportó la publicación del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 (decreto 39219-Minae). En 2016 la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía, con el apoyo del Comité Técnico Subsectorial de Energía, valoró el cumplimiento de las metas de ese instrumento y encontró avances importantes en la mayoría de ellas, sobre todo en los ámbitos de eficiencia energética, matriz eléctrica y combustibles limpios. En cambio, determinó que hay menos actividades asociadas a la sostenibilidad del desarrollo eléctrico y, en particular, del transporte público. En comparación con una primera evaluación realizada en el segundo semestre de 2015, el progreso fue modesto: se alcanzaron tres metas y se empezó a trabajar en una que estaba pendiente. Los objetivos que presentan atraso crítico pasaron de cero a doce.

### Impacto del huracán Otto evidencia vulnerabilidad social a los desastres

Sin duda, el principal acontecimiento del 2016 en materia de gestión del riesgo se dio en noviembre, cuando el país recibió el efecto directo del huracán Otto, el primero de esa intensidad en atravesar el territorio continental de Costa Rica en 165 años de registros de ciclones tropicales (Alvarado, 2016).

Dada su magnitud, en este análisis no se asume que Otto fue un fenómeno típico, cuya repetición se puede prever a futuro. Lo que interesa es el hecho de que puso a prueba la capacidad del país para prevenir, preparar y atender emergencias derivadas de eventos leves y constantes, o de otros más intensos. Los impactos del huracán se relacionan no solo con su dimensión, sino también con las condiciones de riesgo preexistentes, originadas en procesos históricos.

La inseguridad y la vulnerabilidad de la población frente a déficits y superávits de precipitaciones no son nuevas para las zonas afectadas. Por ejemplo, en el caso de Upala, los registros de la base datos DesInventar indican que entre 1998 y

2015 hubo 156 desastres por inundación. Además, en el período 2005-2015 la CNE incluyó al cantón en cuatro declaratorias de emergencia debido a pérdidas y daños por eventos hidrometeorológicos (Vallejo, 2017). A su vez el Inder (2017) reporta que, según el índice de desarrollo rural territorial (IDRT), entre veintiocho zonas, la conformada por Guatuso, Upala y Los Chiles es la que presenta mayores brechas, acompañadas de informalidad del empleo, migraciones en condiciones precarias, problemas de infraestructura y mala calidad de las viviendas.

Los daños en Upala tuvieron una distribución geográfica diferenciada. Aunque en general el impacto fue significativo, el 74% de las personas afectadas y el 71% de las pérdidas económicas de todo el cantón se registraron en el distrito central. Los sectores más perjudicados fueron el agropecuario y el empresarial. Después del desastre, el informe técnico de la CNE (Sánchez, 2016) señaló que en Bagaces y Upala no es recomendable construir en las zonas impactadas directamente por distintos eventos. Hoy esos dos cantones tienen un escenario de riesgo reconfigurado, heredado del desastre mismo, que deberá ser considerado al momento de tomar decisiones y valorar propuestas de planificación municipal, territorial y sectorial, así como a la hora de invertir recursos en obras públicas (Brenes, 2017).

Como se dijo anteriormente, aunque es claro que el tipo y escala del huracán Otto no son la norma, para este Informe se aprovechó la ocurrencia de ese fenómeno para hacer un estudio sobre la respuesta a la emergencia por parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Para ello se revisó documentación oficial y se entrevistó a un conjunto de actores clave<sup>14</sup>. La investigación encontró una institucionalidad central con alta capacidad de respuesta ante las emergencias—desde la perspectiva de las acciones desplegadas— pero también debilidades importantes, en especial a nivel municipal. En ambos casos hay oportunidades de mejora. La valoración del desempeño de las entidades que dirigieron el proceso es, en general, positiva. Sin embargo, se determinó que la ejecución de operaciones no se dio exactamente como dicta la

normativa y, además, que entre los niveles central y local no hubo la coordinación suficiente para dar una atención más eficaz en algunas zonas.

Un instrumento clave para organizar la gobernanza del territorio es el plan regulador cantonal (PRC). Este se relaciona con la gestión del riesgo de desastre en la medida en que es un mecanismo prospectivo que puede reducir la vulnerabilidad de la población. Pese a su importancia, solo una cuarta parte de los cantones del país, aproximadamente, cuenta con un PRC<sup>15</sup>. Otra cuarta parte tiene planes parciales, sobre todo en Guanacaste y Puntarenas. Además, en el 54,7% de los municipios que tienen PRC esos instrumentos están desactualizados.

Como complemento a este análisis, se consultó a 61 municipalidades sobre la incorporación de la gestión del riesgo en su quehacer. De acuerdo con la Ley 8488, las entidades públicas –incluidos

los gobiernos locales– están obligadas a incluir criterios de prevención y mitigación del riesgo en sus planes, programas y proyectos. Del total de municipalidades consultadas, el 88,5% cuenta con sistemas de información geográfica y datos sobre riesgo. El 70,5% utiliza esa plataforma para valorar el otorgamiento de permisos, pero según Ramírez y Araujo (2017), en las entrevistas a profundidad realizadas en forma paralela a la consulta, se identificaron casos de municipalidades que no “cruzan” su contenido con otros datos al tomar decisiones sobre usos de suelo, como por ejemplo la ubicación de posible nuevas construcciones o los índices de fragilidad ambiental de las zonas donde se localizarían.

El 72,1% de los municipios ha creado instancias administrativas encargadas de la gestión del riesgo, pero a menudo no cuentan con recursos o personal para hacerlo de forma permanente. Por ejem-

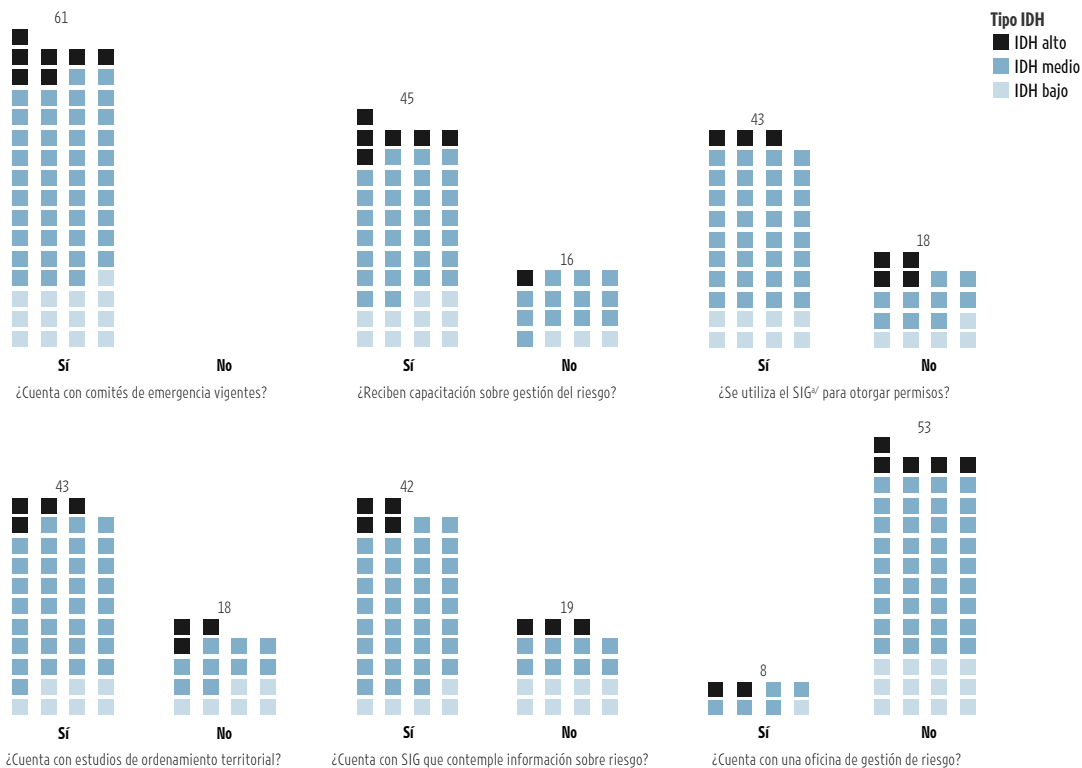
plo, la mitad ha asignado las actividades en este ámbito al equipo de trabajo del despacho del alcalde (o vicealcalde). Otro grupo ha delegado esa reponsabilidad en departamentos como los de Ingeniería Municipal, Gestión Vial, Catastro u Ordenamiento Territorial. En muchos casos los funcionarios realizan esta tarea como un recargo; solo ocho ayuntamientos cuentan con personal dedicado exclusivamente a la gestión del riesgo de desastre. El gráfico 1.14 ilustra los principales resultados de la consulta; la información está organizada en tres grupos, según el índice de desarrollo humano (IDH) cantonal.

**Asuntos ambientales, cada vez más preponderantes en la conflictividad social**

En general, el número de acciones colectivas en el país ha bajado desde 2014, luego de un prolongado episodio

GRÁFICO 1.14

**Instrumentos de gestión del riesgo en municipalidades consultadas<sup>a/</sup>, según el índice de desarrollo humano (IDH) cantonal. 2017**



a/ La consulta abarcó 61 municipalidades. El gráfico muestra para cada pregunta la cantidad absoluta de respuestas positivas y negativas. Cada cuadro representa una municipalidad. En las respuestas, se identifica con distintos colores si el municipio es catalogado con nivel alto, medio o bajo en el índice de desarrollo humano cantonal.  
b/ SIG: Sistema de información geográfica.

de alta conflictividad en el que se registraron niveles superiores al promedio de largo plazo. Esto ha sucedido en todas las temáticas, excepto en la ambiental: durante siete años, la cantidad de protestas en esta materia ha estado por encima del promedio reportado desde 1992 y es la más alta de todo el período (salvo en 1996). En 2016 se registraron 51 casos, uno más que en 2015 (su peso relativo fue de un 15,8%, la proporción más alta del período).

En el año bajo estudio resaltan tres áreas temáticas generadoras de conflicto. En primer lugar figuran los asuntos relacionados con diversas actividades productivas, que en conjunto contabilizaron dieciséis acciones colectivas de diverso signo: sectores agrícolas que se oponían a ciertas restricciones o acuerdos comerciales, así como grupos de campesinos y pescadores que planteaban demandas específicas.

En orden de importancia, el segundo motivo de protesta fue el agua, un tema que genera tensiones crecientes. Hubo movilizaciones en Paraíso, Puntarenas y los barrios del sur de San José, a las que se agregó la oposición a proyectos hidroeléctricos manifestada por diversos sectores en Pérez Zeledón. También hay un conflicto de larga data en Sardinal de Carrillo, donde desde 2008 se han presentado recursos legales y críticas contra el proyecto de ampliación del acueducto, los estudios de impacto ambiental y la información científica que los sustenta.

El tercer tema con más presencia giró en torno a la discusión legislativa del proyecto que, ya avanzado el año 2017, se convirtió en la Ley de Bienestar Animal. Otros asuntos no generaron muchas acciones colectivas, pero destacaron en el debate público. Por ejemplo, se ha dado un conflicto (antes y después de la aprobación de la Ley de Bienestar Animal) con respecto a las peleas de gallos. Además hubo protestas relacionadas con el desalojo de familias en la zona sur y un caso particular de recolección de firmas para normar el ruido del tren metropolitano.

En general, las tendencias de la protesta ambiental reportadas en ediciones anteriores se mantienen. En primer lugar, en 2016 los protagonistas fueron

los grupos de vecinos y los productores agropecuarios. Esto varía cada año, pero la presencia de actores locales es mucho más constante en este ámbito que en los demás asuntos que son motivo de conflicto en el país. En segundo lugar, las manifestaciones “de la calle” (marchas, bloqueos y mítines o concentraciones) son la principal vía de expresión; juntas representan el 60,8% de las acciones colectivas sobre temas ambientales, lo que contrasta con la tendencia –mucho menor– que se observa en otras materias. Por último, se reitera el hecho de que el Estado (entendido como el conjunto de instituciones que conforman los tres poderes de la República) es el destinatario al que se dirige, de forma mayoritaria y creciente, la protesta ambiental. Así sucedió en el 88% de las movilizaciones registradas en 2016.

Cabrera (2017) reporta otros conflictos asociados a la implementación de normativa sobre los recursos marinos y la pesca. Uno de ellos tiene que ver con el tiburón martillo. Esta especie está incluida en el apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites), lo cual significa que puede llegar a estar amenazada de extinción si no se controla su comercio. En abril de 2017, la exportación de aletas almacenadas de este tiburón (luego de su desprendimiento o corta legal del cuerpo) recibió un “Dictamen de extracción no perjudicial negativo” del Consejo de Autoridades Científicas Cites y llegó a manos del Sinac –en su condición de autoridad administrativa Cites– para que se emitiera la respectiva resolución. Semanas después, el Poder Ejecutivo dispuso que, en adelante, el Incopesca y el MAG serán las autoridades científica y administrativa de Cites, respectivamente, para especies marinas de interés pesquero y acuícola (decreto ejecutivo 40379, artículos 3 y 4). De esta forma, se eliminó la participación de una instancia científica colegiada en la emisión de criterios técnicos, permisos y certificados de pesca para las especies mencionadas.

Otro de los temas que generó reacciones y dudas fue la promulgación, entre el año 2016 e inicios del 2017, de dos instrumentos asociados al registro y eva-

luación de los productos agroquímicos y los ingredientes que ingresan al país. El primero es el decreto 40059-MAG-Minae-S, que se ha constituido en el principal instrumento jurídico para regular el registro de agroquímicos, e incluye los procedimientos para su evaluación previa y la participación de diversas entidades competentes, en especial el Ministerio de Salud (Minsa) y el Minae. El segundo es el decreto 39995-MAG, “Reglamento para la actualización de la información de los expedientes de registro de ingrediente activo grado técnico y plaguicidas formulados”, cuyo objetivo – como su nombre lo indica – es actualizar los datos de los ingredientes que fueron registrados sin cumplir con los requisitos y evaluaciones del nuevo marco vigente.

Estos decretos han generado reacciones contrapuestas de los actores sociales e institucionales. Algunas instancias del MAG, la Cámara de Insumos Agropecuarios y varias asociaciones de productores agrícolas consideran positiva su promulgación; afirman que están amparados en instrumentos reconocidos en el Derecho comparado y por la FAO, y que agilizan el registro de nuevos plaguicidas, en beneficio de la producción nacional y de un mejor control ambiental. Otros entes más bien han planteado cuestionamientos. Por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes (oficio DH-AC-0370 del 2017) se opone a la posibilidad – abierta por el decreto 40059-MAG-Minae-S – de utilizar información de productos que ya están registrados, para el trámite de inscripción de nuevos plaguicidas que tienen alguna similitud, sin aportar un análisis propio de sus características. La Contraloría General de la República ha expresado inquietudes similares (oficio DFOE-EC-347 DFOE-AE-2010) y la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (Digeca) del Minae se pronunció en contra de ambos decretos, con base en detalladas observaciones de carácter técnico.

Las organizaciones de la sociedad civil han sido más severas. En particular, la Federación Costarricense para la Conservación (Fecon) ha criticado el proceso y los contenidos de los instrumentos aprobados; señala que el decreto 39995-MAG busca actualizar y man-

tener vigentes registros de plaguicidas que fueron otorgados antes de que se aprobara la normativa actual de uso y control, con base en un reglamento de 1995 (decreto 24337-MAG-S). Además afirma que los datos solicitados para nuevos productos son escuetos e insuficientes para evaluar adecuadamente su riesgo ambiental. Con respecto al decreto 40059-MAG-Minae-S, Fecon plantea que las modalidades de inscripción establecidas hacen que la participación del Minae y el Minsa se restrinja al análisis de agroquímicos ya formulados, no de los ingredientes activos que los componen (Álvarez, 2017).

#### **Aporte especial: encuesta identifica retos para cambiar patrones ambientales**

Entre junio y julio del 2017, el Programa Estado de la Nación llevó a cabo la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”, con el apoyo del proyecto “Creación de capacidades de los acuerdos multilaterales ambientales” (AMAs), el Minae y el PNUD.

Dado que el trabajo de campo se realizó a mediados del 2017, el análisis a fondo y la elaboración de procesamientos complejos, que permitan aprovechar el rico acervo de información recolectada, es aún una tarea pendiente, que se irá desarrollando posteriormente a la publicación de este Informe y cuyos resultados se divulgarán a través de diversos medios y formatos a lo largo del 2018. Un resumen preliminar de hallazgos se presenta como un aporte especial en el capítulo 4.

A grandes rasgos, se encontró que existe una gran apropiación discursiva del tema: el ambiente no se pierde entre las prioridades de la población, ni se considera que su protección es incompatible con el desarrollo. Sin embargo, en la práctica la gran mayoría de los hábitos no apunta a la sostenibilidad. Los patrones que muestran alguna tendencia de menor impacto son aquellos que representan un beneficio individual, que a su vez sirve como aliciente para transformar costumbres.

La disposición al cambio enfrenta dos tipos de barreras: por un lado, la falta de alternativas y políticas públicas para

estimular –o forzar– la modificación de conductas (como sucede en materia de transporte, por ejemplo) y por otro, un reto cultural. La percepción mayoritaria es que la gente está interesada en el ambiente, pero no hace nada concreto para protegerlo; se siente en parte responsable, pero le “pasa la pelota” a las autoridades, y cree que son estas, no las personas, quienes no están cumpliendo su tarea.

También se encontró que las barreras (materiales y no materiales) tienen un claro efecto disuasorio para la concreción de acciones. Por ello es sumamente relevante profundizar el análisis para identificar posibles políticas y cambios normativos que permitirían influir en los patrones de conducta que tienen impactos ambientales, a partir de estrategias diferenciadas según el tipo de medidas y los grupos a los que vayan dirigidas. Un tema importante en la agenda de trabajo con los datos de la encuesta es efectuar regresiones para cuantificar el peso de los factores que mostraron interrelaciones.



## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Fortalecimiento de la democracia en 2016

## Síntesis del capítulo

El balance político durante el 2016 e inicios de 2017 da cuenta de una mejora relativa en la gestión de los asuntos gubernamentales, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, con respecto a lo ocurrido en los dos años anteriores. No obstante, esa mejora no condujo a desatrar el sistema político, ni a resolver otros problemas crónicos que afectan a la sociedad costarricense. Sin ser desdeñables, los resultados aún resultan insuficientes para avanzar en la aspiración de una gestión política responsable y oportuna.

El Ejecutivo logró mayor efectividad en la aprobación de sus iniciativas en el Congreso, no sufrió cambios en el Gabinete que produjeran inestabilidad política, como en otros años, y tuvo una recuperación significativa en la evaluación ciudadana sobre su desempeño. En el Legislativo hubo mayor responsabilidad fiscal, gracias a la disminución de lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”. Y en materia de convivencia social, el 2016 fue el segundo año consecutivo de reducción de la protesta ciudadana, gracias a un descenso generalizado de la protesta de todos los actores sobre los que se tiene registro.

A pesar de estas mejoras, persisten serias dificultades en las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Solo una tercera parte de las leyes aprobadas durante la actual administración fue propuesta por el Ejecutivo. Hace diez años esa proporción era cercana al 50%. Además, dado el contexto de marcada

fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa, los tiempos para construir acuerdos son mayores, y cada vez es más frecuente que la normativa presentada en un gobierno, no sea aprobada sino hasta el siguiente. Con ello, la ejecución de su proyecto político se dificulta significativamente. Frente a este escenario, nueva información demuestra que los mecanismos a disposición del Presidente de la República para sortear los bloqueos en el Legislativo tienen un alcance limitado. El decreto ejecutivo como herramienta para generar cambios políticos y sociales sustantivos enfrenta múltiples restricciones normativas y controles institucionales.

En otro orden de ideas, el país se apresta a elegir un nuevo gobierno en un ambiente más favorable que el de hace cuatro años. La mejora se debe al aumento de la tolerancia política y el apoyo ciudadano a la democracia, con respecto a lo observado en 2014. Ambos indicadores sugieren que los fundamentos del sistema siguen siendo sólidos. Sin embargo, al mismo tiempo hay condiciones adversas para la competencia política: prevalecen débiles vínculos entre ciudadanos y partidos, un fuerte desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en los comicios, la persistente insatisfacción con las instituciones democráticas y, por último, agrupaciones políticas altamente desacreditadas y, en algunos casos, incluso cuestionadas en sede judicial por violaciones al Código Electoral.

En vista de lo anterior, resulta crucial

que las agrupaciones y actores en competencia manejen con sumo cuidado el tono y las tácticas electorales que vayan a emplear. La descalificación como herramienta discursiva y la evasión del debate sobre asuntos de fondo, entorpecerán las inevitables negociaciones poselectorales que la nueva administración deberá realizar para atender los urgentes problemas que enfrenta el país, especialmente en el terreno fiscal.

## Principales hallazgos

- En 2016 el índice de estabilidad democrática, que mide en forma conjunta el apoyo a la democracia y la tolerancia política, fue de 42 en una escala de 0 a 100. Este valor representa una mejora significativa, ya que en 2014 la cifra reportada fue 29. No obstante, los indicadores coyunturales sobre el desempeño político siguen mostrando un fuerte descontento y, de acuerdo con las encuestas del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la UCR, a partir de agosto de 2015, más del 70% de la población asegura no tener simpatía partidaria.
- Desde 1990, la administración Solís Rivera es la que ha presentado la mayor inestabilidad en la conformación de su agenda legislativa en los períodos de sesiones extraordinarias. Esto se reflejó particularmente en el segundo y el tercer año de gobierno, durante los cuales hubo proyectos que se convocaron seis veces o más en promedio.



- En el último año el Gobierno mejoró la tasa de éxito de su agenda en el Congreso, aunque se mantuvo en niveles por debajo del promedio (18%). Pasó de una tasa de logro del 3% en el primer año, a 8% en el segundo y 14% en el tercero.
- Por segundo año consecutivo, la reforma fiscal fue el proyecto legislativo más demandado por líderes de opinión y expertos consultados. En orden de importancia le siguen las reformas al régimen de pensiones del Poder Judicial y al empleo público. Ninguno de los tres temas tuvo una respuesta concreta del Congreso durante la legislatura analizada.
- En el año legislativo 2016-2017 solo un 14% de las leyes que otorgan derechos a la población y competencias al Estado se aprobó sin identificar los recursos para su financiamiento, lo que se conoce como “promesa democrática sin sustento económico”. Esa proporción es la más baja de toda la serie histórica registrada por el Programa Estado de la Nación.
- En promedio, la promulgación de la mayoría de las leyes toma 575 días (1,6 años), aunque hay casos extremos que superaron los diez años. El comportamiento anual muestra que la primera legislatura del Congreso en funciones (2014-2015) tuvo la duración media más alta de toda la serie: 779 días.
- A partir de 2002 se observa un leve aumento de las alianzas partidarias para la presentación de iniciativas de ley. En la época de del bipartidismo (1990-2001) se aprobaron 150 leyes propuestas por dos o más partidos. En el período de multipartidismo (2002-2017) esa cifra se elevó a 213.
- Las movilizaciones sociales registraron un nuevo descenso en 2016. Entre enero y diciembre se contabilizó un total de 323, valor inferior al promedio anual para la serie histórica, que es de 395 acciones colectivas. Ello se debió a una reducción de las protestas de todos los actores, entre ellos los gremios sin-

dicales, los grupos empresariales y la ciudadanía en general.

### Novedades del capítulo

- Se hace un análisis histórico de los apoyos territoriales y el desempeño electoral de los partidos políticos.
- Se estudian los efectos de las reformas al financiamiento de los partidos políticos.
- Se profundiza el análisis de los decretos ejecutivos, mediante la construcción de una tipología basada en sus alcances políticos y jurídicos.
- Se sistematizan las sentencias sobre acciones de inconstitucionalidad emitidas entre 1990 y 2016, para conocer cómo se aplican los controles constitucionales sobre las leyes aprobadas y los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo.
- Se cuantifica la duración del proceso de tramitación de leyes en el Congreso desde 1990 y su impacto sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativa.
- Se identifican las iniciativas de ley que han sido demandadas sistemáticamente por amplios sectores de la sociedad civil en los últimos once años, y que no han sido atendidas por la Asamblea Legislativa.
- Se examinan las alianzas partidarias formadas entre 1990 y 2017 para la presentación de proyectos de ley.
- Se realiza un estudio exploratorio sobre la conformación y estabilidad de las comisiones legislativas permanentes entre 1986 y 2018.
- Con la serie histórica de acciones colectivas para el período 1992-2017, se identifican las tendencias de la protesta ciudadana en todos los grupos registrados.
- Se estudian las candidaturas de Costa Rica para ocupar puestos en organismos internacionales, impulsadas en los períodos 1992-2004 y 2011-2016.

### El electorado respalda la democracia, pero su comportamiento sigue reflejando apatía política

Los indicadores relacionados con el apoyo ciudadano a la democracia arrojan resultados positivos. Las mediciones recientes muestran una recuperación en el índice de estabilidad política, que mide de manera conjunta el apoyo a la democracia y la tolerancia política. En 2012 y 2014 el país llegó a su nivel más bajo, con un indicador de 29, en una escala de 0 a 100. En 2015 hubo un primer repunte, y en 2016 se registró otra mejora que elevó el indicador a 42, un valor muy cercano al promedio de toda la serie, que es de 45 puntos. Esto sugiere que los fundamentos del sistema siguen siendo sólidos. Sin embargo, al mismo tiempo hay condiciones adversas para la competencia política.

La situación imperante a poco menos de un año de las elecciones presidenciales de 2018, de una ciudadanía que se siente muy lejos de los partidos políticos, es radicalmente opuesta a lo que prevalecía hace más de dos décadas. Como lo muestra el gráfico 1.15, en 1993, un año antes de los comicios, los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) de manera agregada atraían a un promedio del 94% de las personas consultadas en los sondeos de opinión. A partir del año 2000 se dio un realineamiento. Fue un período de erosión del bipartidismo por diversos motivos, entre los que destacan los escándalos de corrupción que involucraron a expresidentes del PLN y el PUSC. Alrededor del año 2011, ya en un contexto de multipartidismo, el desalineamiento se intensificó: la mayoría de la población dejó de manifestar afinidad clara con alguna de las numerosas organizaciones políticas existentes.

La evidente transformación que ha experimentado la cultura política costarricense en los últimos veinte años ha influido sobre el comportamiento electoral de la ciudadanía. Dos indicadores que permiten medir los cambios en las preferencias de los votantes son la volatilidad electoral y el “quiebre” del voto. La volatilidad ha aumentado de manera significativa desde 1998, cuando se produjo la ruptura del bipartidismo y la llegada de nuevas fuerzas a la arena política, aunque

CUADRO 1.5

**Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional. 2016**

Posición <sup>b/</sup>	Desempeño del 2016 <sup>a/</sup>		
	Aumenta	Se mantiene	Se reduce
Por encima del promedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial</li> <li>• Legislación sustantiva aprobada</li> <li>• Proporción de diputados especializados en comisiones legislativas permanentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad de la agenda del Ejecutivo en sesiones extraordinarias del Congreso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duración promedio en la aprobación de leyes</li> <li>• Proporción de leyes propuestas en administraciones anteriores<sup>c/</sup></li> </ul>
Por debajo del promedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de estabilidad democrática</li> <li>• Tasa de aprobación de proyectos convocados por el Ejecutivo en el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineamiento partidario</li> <li>• Proporción de leyes iniciadas por el Ejecutivo</li> <li>• Rotación del Gabinete</li> <li>• Cantidad de decretos ejecutivo emitidos</li> <li>• Brecha entre oferta y demanda legislativas</li> <li>• Proporción de leyes que indican las fuentes de financiamiento</li> <li>• Conflictividad social</li> </ul>

a/ El desempeño se evalúa comparando el valor registrado por el indicador en 2016 con el registrado en 2015.

b/ La valoración se realiza comparando el valor obtenido en 2016 con el promedio para el período 1990-2015, con las siguientes excepciones: el apoyo promedio al sistema político se registra desde 1978, la conflictividad social desde 1992 y el respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial desde agosto de 2013.

c/ Se compara únicamente con el promedio de las terceras legislaturas.

todavía se mantiene por debajo de los valores registrados a inicios de la década de los sesenta y finales de los setenta. El “quiebre” del voto también muestra un crecimiento sostenido desde 1982. Llegó a su punto máximo en la elección de 2010 y se redujo levemente en la de 2014. Con estos datos, es de esperar una campaña con resultados poco previsible y que, muy probablemente, se decidirá en los últimos días del proceso, como ha ocurrido en las últimas elecciones.

Por otra parte, el estudio de los actores en competencia refleja que a los comicios del 2018 concurrirá una amplia oferta partidaria que, sin embargo, difiere mucho en los niveles de desempeño electoral y de organización a lo largo y ancho del territorio. Un ejemplo de esto lo provee un análisis sobre las cúpulas partidarias, que identificó tres clases de partidos. El primer grupo exhibe altos niveles de personalismo; son organizaciones cuyo fundador ha estado al mando casi el 100% del tiempo de existencia de la agrupación, como en los casos de los partidos Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Renovación Costarricense (RC)

y Movimiento Libertario (ML). Un segundo grupo tiene niveles intermedios de personalismo, con líderes que han ocupado posiciones de mando durante poco más del 50% del tiempo de existencia de sus partidos; en ellos la figura del líder fundador fue muy importante en los años iniciales, pero luego hubo procesos de inclusión de nuevos liderazgos, que son los que dirigen la acción política en la actualidad. Esto es lo que ha sucedido en el Frente Amplio (FA) y el Partido Acción Ciudadana (PAC). El tercer grupo lo conforman las organizaciones con mayor tradición en la política costarricense: el PLN y el PUSC. Ambos muestran una amplia base de líderes en sus puestos de dirección partidaria.

Otro hallazgo interesante es que cinco de los siete partidos antes mencionados no garantizan, en la práctica, una amplia participación femenina en sus cúpulas. Las excepciones son el PAC y el PASE, donde la mitad de los cargos han sido desempeñados por mujeres. El peor escenario lo tiene RC: su cúpula partidaria ha estado conformada por 31 personas, de las cuales solo cinco, o un 16%, han sido mujeres.

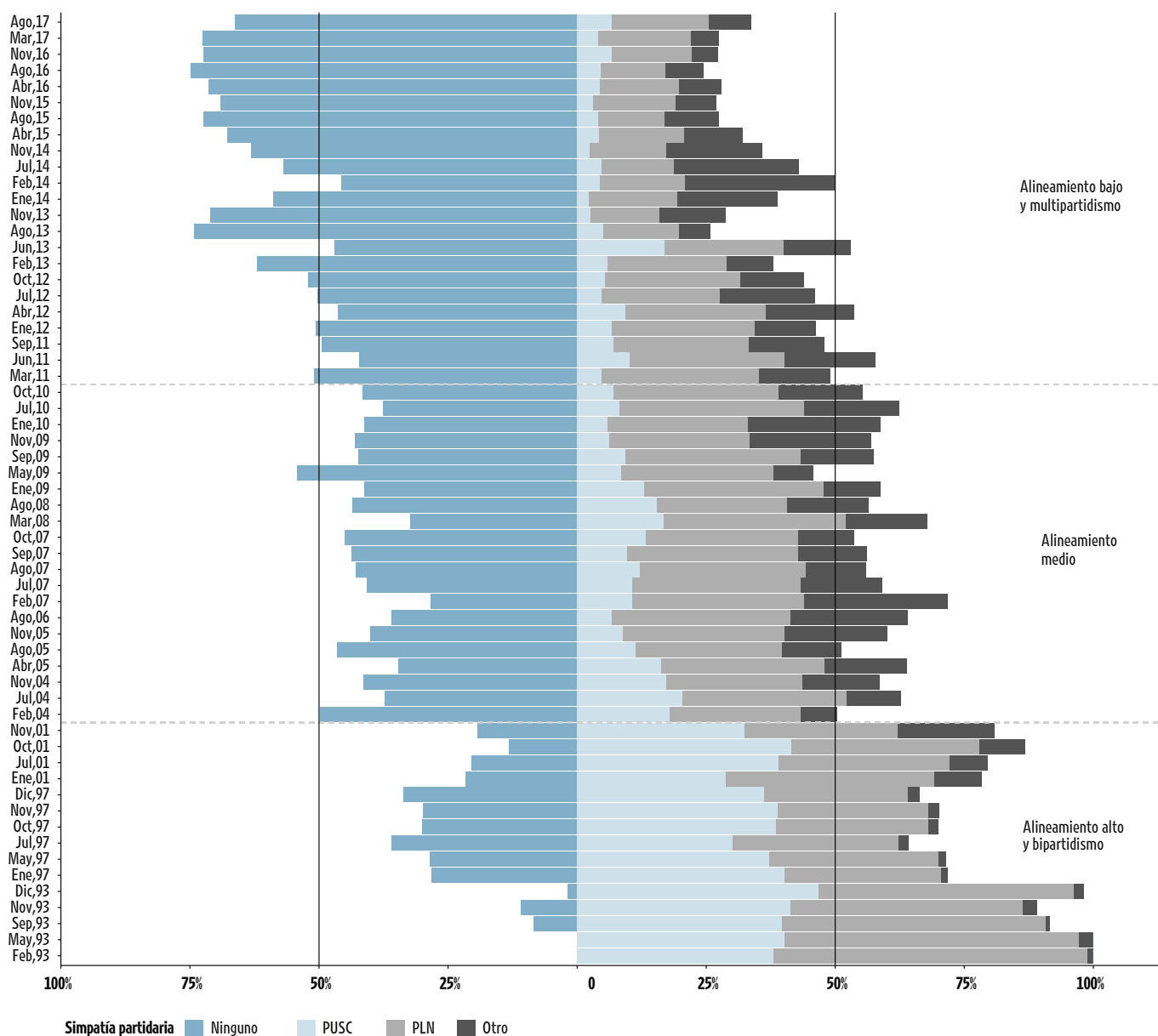
Conocer a los partidos por dentro y delinear sus perfiles organizativos permite analizar con mayor precisión su desempeño y prever amenazas para la democracia. Con nueva evidencia empírica, se concluye que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, sino también de la debilidad de sus estructuras internas y sus pobres vínculos con la sociedad.

### Señales de mejora en gestión del Ejecutivo, pese a dificultades del contexto

El Poder Ejecutivo enfrenta un escenario adverso en la gestión de su proyecto político en el Congreso. Dos factores explican tal situación. El primero es la ausencia de mayorías parlamentarias del partido oficialista, que dificulta el trámite expedito de su agenda. El segundo es más estructural, y se relaciona con la baja capacidad que tiene el Gobierno para impulsar sus iniciativas en la Asamblea Legislativa. Los datos de largo plazo muestran un descenso significativo de la participación del Ejecutivo en la agenda parlamentaria. En la época del

GRÁFICO 1.15

Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica<sup>a/</sup>. 1993-2017



a/ Se mide con base en las simpatías partidarias de la ciudadanía. Se utiliza la base de datos de Unimer para el período de febrero de 1993 a junio de 2013. A partir de agosto de 2013 se usa información de las encuestas de opinión del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

Fuente: Elaboración propia con datos de Unimer y el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

bipartidismo, casi la mitad de las leyes aprobadas fue iniciativa de la Presidencia de la República (promedio anual de 47%). Con la consolidación del multipartidismo la proporción se redujo a 32%.

A partir del 2002 el Ejecutivo ha tenido más dificultades para consolidar una agenda de proyectos para discusión y

aprobación en el Congreso. Durante el período de sesiones extraordinarias es frecuente la convocatoria y retiro de iniciativas de ley, fenómeno que ha sido aun más pronunciado en los últimos dos años. En promedio, anualmente se convocan 187 proyectos, aunque hay amplias variaciones a lo largo del período

1990-2017. La agenda más reducida fue la de la primera legislatura de la administración Calderón Fournier (1990-1991), con 105 iniciativas. Las más abultadas, hasta el momento, han sido las del actual Gobierno, con 315 proyectos en el primer año, 203 en el segundo y 284 en el más reciente.

El capítulo también analiza la tasa de aprobación de los proyectos convocados. Los datos de largo plazo no revelan un patrón definido; hay altibajos en toda la serie histórica. Sí se observa un descenso significativo en la tasa de aprobación de la presente administración. En el último año hubo una leve recuperación (al alcanzar un 14%), pero el indicador se mantiene en niveles por debajo del promedio (gráfico 1.16).

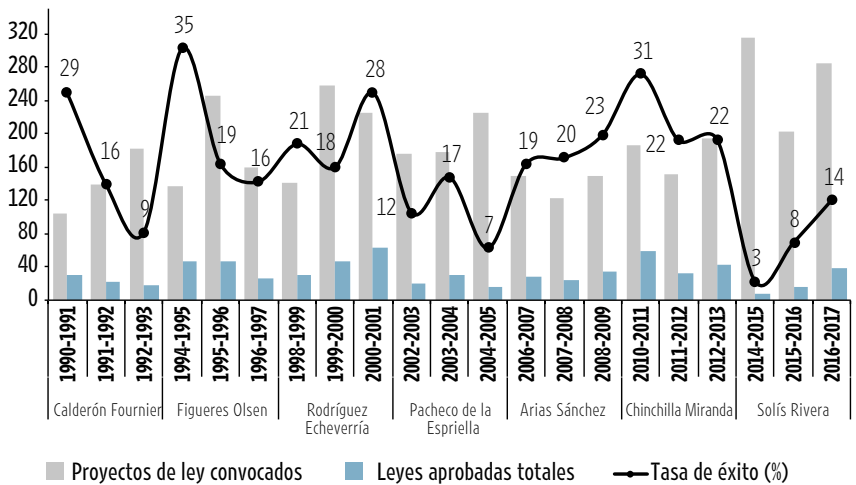
El Ejecutivo logró resultados positivos en otros dos ámbitos. Por una parte, mejoró la opinión ciudadana sobre su gestión, de acuerdo con las mediciones efectuadas por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR en marzo y agosto de 2017. Por otra parte, se redujo la inestabilidad del Gabinete. En los primeros dos años de la administración Solís Rivera se produjo la salida de diez ministros, y en cuatro de esos casos mediaron situaciones de alto perfil público que deterioraron la imagen del Gobierno; en cambio, en el tercer año hubo solo dos relevos, cifra inferior al promedio anual para la serie histórica. Ninguno de ellos ocurrió por shocks políticos. Las salidas fueron en las Carteras de Trabajo y Economía, y obedecieron a la incorporación de ambos jerarcas a la contienda electoral, como precandidatos del PAC.

Finalmente, un análisis exhaustivo y de largo plazo sobre el uso del decreto ejecutivo encontró que en la actualidad esa herramienta se utiliza menos que en la década de los noventa. A partir de una clasificación que agrupa los decretos en seis categorías según su alcance social y normativo, se constató que han disminuido los que tienen muy alto alcance, como los reglamentos técnicos y de servicio público, y han aumentado los de alto alcance, como las regulaciones específicas que se emiten por mandato legal (gráfico 1.17).

En este tema aún queda mucha información por recabar y estudiar. Las aproximaciones realizadas ofrecen una imagen más clara de los alcances del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno. La principal conclusión es que es un mecanismo útil para la acción coordinada de la institucionalidad y la definición de políticas públicas concretas.

GRÁFICO 1.16

**Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito<sup>a/</sup> del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias<sup>b/</sup>**

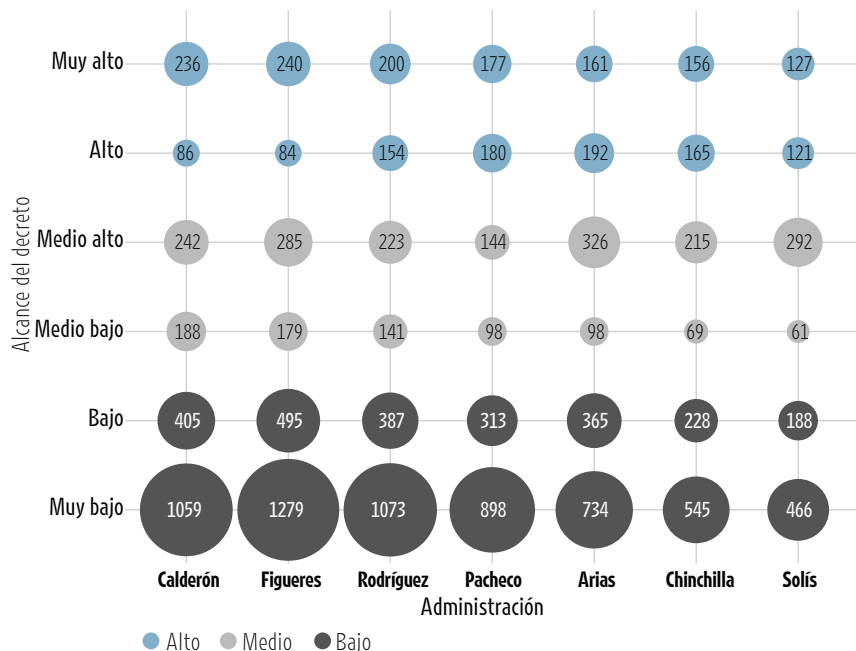


a/ Es la relación porcentual entre el número de leyes aprobadas y el total de proyectos convocados en las sesiones extraordinarias, en cada legislatura.  
 b/ Se considera la primera, segunda y tercera legislatura de cada administración.

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias en el Congreso 1990-2017 y de legislación aprobada 1990-2017 del PEN.

GRÁFICO 1.17

**Cantidad de decretos por administración, según alcance<sup>a/</sup> (primero, segundo y tercer año de gobierno)**



a/ El alcance de cada decreto se establece con base en tres criterios: i) la afectación social, ii) el ámbito de aplicación jurídica, o normatividad, y iii) la discrecionalidad del Ejecutivo para activarlo.

Fuente: Elaboración propia con información de Ramírez, 2017, y la base de datos de decretos ejecutivos 1990-2017 del PEN.

Sin embargo, la información disponible sugiere que no es “la llave” para superar el inmovilismo legislativo o la ausencia de políticas sobre asuntos medulares para el desarrollo humano.

### Trámite legislativo cada vez más lento y distanciado de la demanda de la sociedad

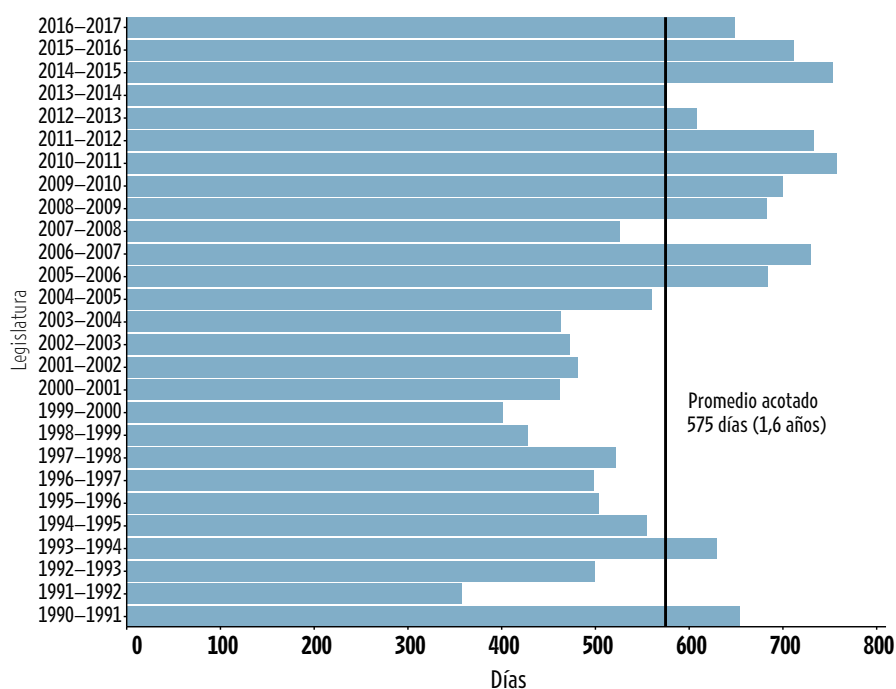
En la legislatura 2016-2017 se redujo lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”. Este positivo resultado es señal de una mayor responsabilidad por parte de las y los diputados, quienes aminoraron las presiones fiscales que genera la promulgación de leyes que no identifican las respectivas fuentes de financiamiento. Además, el valor registrado en este indicador fue el más bajo de toda la serie histórica: la situación descrita se presentó solo en un 14% de las leyes aprobadas.

Sin embargo, una gran cantidad de temas señalados como prioritarios por la sociedad civil siguió sin respuesta. Un análisis realizado con información de poco más de diez años permitió constatar que, pese a la reiterada demanda de amplios sectores de la opinión pública y expertos nacionales, el Congreso continúa sin legislar sobre esos asuntos como ajuste tributario, reforma al Reglamento Legislativo y, más recientemente, contención del gasto público.

Unido a lo anterior, en los últimos años el proceso legislativo se ha caracterizado por una creciente lentitud, que dificulta la entrega de política pública efectiva y oportuna. Esta situación entorpece la coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso. Dado que los tiempos para construir acuerdos son mayores, se torna más compleja la ejecución del proyecto político del gobierno de turno. El gráfico 1.18 permite observar los cambios en la duración promedio de la aprobación de leyes. Salvo en dos años (1990-1991 y 1993-1994), todos los períodos de la época del bipartidismo se ubicaron por debajo de la duración promedio. Al inicio del multipartidismo no hubo aumentos significativos, pero después de la legislatura 2005-2006 la prolongación del trámite no solo se hizo evidente, sino cada vez más habitual. El comportamiento por año refleja un notable incremento en

GRÁFICO 1.18

### Duración promedio de la aprobación de leyes, por legislatura<sup>a/</sup>



a/ Se reporta el promedio de duración acotado. De las 2.301 leyes registradas en la base de datos, se excluyeron 103 casos (4,5%) que presentan valores extremos.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

el primer período de la actual Asamblea Legislativa (2014-2015), y una paulatina reducción en los dos años siguientes, pero siempre por encima del promedio de toda la serie.

El aumento en los tiempos de aprobación de las leyes en el largo plazo también genera efectos negativos en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que una creciente proporción de la normativa que es presentada en un gobierno, no es aprobada sino hasta el siguiente. En estos casos puede ocurrir que la nueva legislación comience a aplicarse después de lo requerido por los actores políticos que la propusieron. En la administración Chinchilla (2010-2014), por primera vez desde que se tienen datos, la legislación heredada fue mayoritaria incluso durante el segundo año. No fue sino hasta la tercera legislatura que la mayoría de las normas era iniciativa de las autoridades en funciones. Esto mismo ha sucedido durante la administración Solís Rivera.

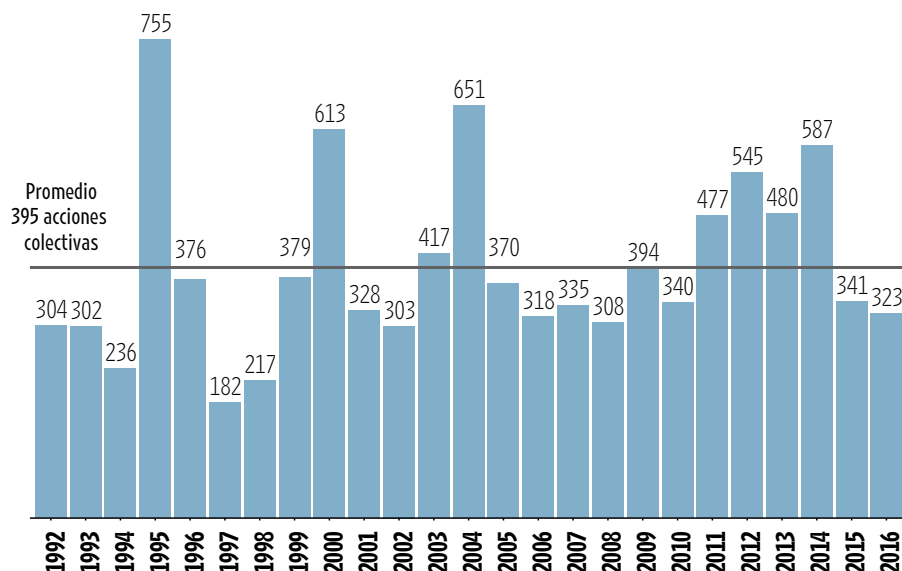
### Nueva reducción en las acciones colectivas

En materia de convivencia ciudadana el balance del 2016 e inicios del 2017 es positivo, ya que por segundo año consecutivo se mantuvo la calma social en el país, gracias a una disminución de la protesta de todos los actores sobre los que se tiene registro. Los distintos grupos siguen expresando su malestar por los problemas que los aquejan, pero en ningún caso ello ha generado un episodio de conflictividad intensa que haya afectado la gestión política o la convivencia general de la sociedad. El país no vivía dos años consecutivos de reducción en las acciones colectivas desde el período 2004-2006, luego de las fuertes reacciones que generó la decisión gubernamental de transferir la revisión técnica vehicular a una empresa privada, tal como se observa en el gráfico 1.19.

Entre enero de 2016 y marzo de 2017 se mantuvieron activos tres conflictos que polarizaron a la opinión pública.

GRÁFICO 1.19

## Acciones colectivas por año



Fuente: Gómez Campos, 2017a, con información de la base de datos de acciones colectivas 1992-2017 del PEN.

El primero, y más intenso, fue la oposición del gremio de los taxistas a la operación de la empresa de transporte privado Uber, que motivó un total de 33 acciones colectivas a lo largo del período. El segundo tema fue la disconformidad de diversos sindicatos –particularmente Bussco, APSE y ANDE– con los proyectos de ley sobre empleo público y educación dual, que produjo 28 movilizaciones sociales. Y en tercer lugar se ubicaron las manifestaciones a favor de la Ley de Bienestar Animal, 8 en total.

### Europa y Asia destacan en las relaciones bilaterales, la ONU en las multilaterales

Para este Informe se construyó una base de datos de los comunicados emitidos por la Cancillería de la República durante los tres primeros años de la administración Solís Rivera. Con esa información fue posible identificar los

principales hitos de las relaciones exteriores en los ámbitos bilateral y multilateral, y sus vinculaciones con la política doméstica del país.

Los asuntos bilaterales abarcaron la mayor cantidad de comunicados, en particular los relacionados con Europa y Asia, seguidos por Sudamérica y Centroamérica y el Caribe. En el ámbito multilateral sobresalen las gestiones en la ONU, un foro en el que tradicionalmente el país ha tenido amplia participación. En menor medida se citan los foros regionales, como la Celac, el SICA y la OEA. Por último, la sistematización permitió registrar, por primera vez, un grupo de acciones de política exterior que tienen repercusiones en la política interna del país y que refieren a asuntos de protocolo, la población migrante y una comparecencia del Canciller ante la Asamblea Legislativa, entre otras.

**Este capítulo estuvo a cargo** de Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Steffan Gómez Campos, Pamela Jiménez, Natalia Morales, Ronald Alfaro, María Estelí Jarquín y Karen Chacón.

**Las reuniones del Consejo Consultivo** en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y el texto del capítulo se realizaron el miércoles 01 de marzo y el 29 de septiembre de 2017, con la participación de Rodrigo Aguilar, Eduardo Alonso, Monica Araya, Margarita Bolaños, Eva Carazo, Mauricio Castro, Clotilde Fonseca, Pascal Giro, Velia Govaere, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Luis Mesalles, Allan Paniagua, Ciska Raventós, Marco Vinicio Ruíz, Monserrat Solano, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Saúl Weisleder y Fernando Zumbado.

## NOTAS

**1** La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

**2** El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas -o dimensiones- como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones, y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%. Además, cada dimensión se compone de cuatro indicadores que también tienen el mismo peso relativo, con excepción de "trabajo", donde se combinan dos indicadores para tratarlos como uno solo, pues ambos se refieren al incumplimiento de derechos laborales. En consecuencia, se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de los diecinueve indicadores. Se suman los porcentajes de privación y un hogar se considera pobre multidimensional cuando totaliza 20% o más. Para más detalles metodológicos, véase Fernández y Del Valle, 2017.

**3** Los cambios afectan principalmente las estructuras de población por zona y región de planificación que se utilizan en la Enaho, y que variaron en función de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. Además, se renovaron los sistemas de captura y validación de datos, con el uso de dispositivos electrónicos (*tablets*) en las entrevistas y nuevos sistemas informáticos para las labores de procesamiento.

**4** El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo es la siguiente: con la variable "ingreso neto per cápita del hogar", con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

**5** Se entiende por "economías de escala" las ventajas que obtiene una empresa por aumentar su producción. En términos económicos, se refiere a las reducciones en el coste unitario a medida que el tamaño de una instalación y los niveles de uso de insumos se incrementan.

**6** Las estimaciones presentadas en este capítulo se realizaron a partir de las cuentas nacionales de enero del 2017. Por ende, las cifras pueden diferir de los datos publicados en actualizaciones posteriores a esa fecha.

**7** Los aportes al crecimiento se estiman a partir de las cifras nominales.

**8** El régimen definitivo está compuesto por todas las empresas que, a diferencia de las pertenecientes al régimen especial, no gozan de beneficios fiscales.

**9** En esta investigación solo se consideró el primer bono demográfico. El segundo resulta de una mayor disponibilidad de capital por trabajador, que puede generar incrementos en la productividad.

**10** Se utilizaron los aumentos de distintos tipos de impuestos como variables dependientes, las cuales fueron construidas de forma binaria: apoyo o rechazo.

**11** Los censos de población son la única fuente para conocer la cantidad específica de vehículos existentes en cada ciudad; lamentablemente, no existen datos más actualizados.

**12** Se denomina energía secundaria a los productos energéticos que se obtienen mediante la transformación de fuentes de origen primario o de otras fuentes secundarias (Olade, 2011).

**13** La energía renovable es aquella derivada de procesos naturales que son repuestos constantemente. En sus varias formas, se derivan directa o indirectamente del sol, o del calor generado en las profundidades de la Tierra (IEA, 2012).

**14** El listado de las personas entrevistadas puede consultarse en Montero y Esquivel, 2017.

**15** Muchas municipalidades no ejercen control sobre la totalidad de su territorio, como sucede en aquellas que albergan áreas silvestres protegidas.

CAPÍTULO  
2

## Equidad e integración social

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>71</b>
<b>Valoración general</b>	<b>73</b>
<b>Valoración del Informe anterior</b>	<b>74</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>74</b>
<b>Introducción</b>	<b>75</b>
<b>Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades</b>	<b>76</b>
Balance general	76
Miradas en profundidad: políticas de vivienda no consideran gestión del suelo	78
Miradas en profundidad: mejora desempeño del mercado laboral, tras casi dos años de cifras negativas	79
<b>Igualdad de oportunidades y capacidades</b>	<b>83</b>
Un 31,5% de los hogares sufre pobreza por ingresos, multidimensional o ambas	83
Tema especial: reducción de la pobreza en la región Chorotega	89
Sin cambios en desigualdad de ingresos	93
<b>Gestión de la equidad y la integración social</b>	<b>96</b>
Gestión de la equidad desde el mercado de trabajo: sin avances	96
Crecimiento sostenido de la inversión social pública desde 2011	97
Inversión social municipal complementa ISP	103
Redcudi: características y desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio	105
Tema especial: equidad en los servicios públicos	112

## HALLAZGOS RELEVANTES

» Entre 2015 y 2016 disminuyó el porcentaje de hogares en pobreza: 1,2 puntos porcentuales según la medición por línea de ingreso (a 20,5%) y 1,3 puntos en la multidimensional (a 20,5%). No obstante, en 2016 un 31,5% de los hogares sufría alguna forma de pobreza (monetaria, multidimensional o ambas).

» El 61% de la reducción de la pobreza por ingresos se explica por las transferencias de los programas sociales. El efecto fue mayor en zonas rurales y en la pobreza extrema.

» Entre 2014 y 2016, la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) reportó un fuerte descenso de la pobreza en la región Chorotega, que pasó de 33,3% a 23,6. El análisis de la situación socioeconómica de sus habitantes no aporta evidencia suficiente para explicar un cambio tan significativo en dos años, por lo que la hipótesis principal apunta a un efecto metodológico relacionado con el cambio de la muestra de la Enaho.

» Continuó la expansión real de la inversión social pública (ISP), aunque a un ritmo menor que en 2015. El aumento no es generalizado y refleja una gran dispersión entre programas sociales. Tarde o temprano, los graves problemas fiscales del país repercutirán negativamente en la disponibilidad de recursos, como ya ha sucedido en el pasado.

» Fodesaf financia veintiocho programas de protección social, ejecutados por veinte instituciones. El análisis de tres de ellos (pensiones del régimen no contributivo, CEN-Cinai y asegurados por cuenta del Estado) muestra que aproximadamente un tercio de los beneficiarios no es pobre por ingresos. Si se amplía la población objetivo y se incluye a las personas vulnerables, las filtraciones se reducen a 18%.

» La ISP atenúa el aumento de la desigualdad. En 2016 el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita fue de 0,533. Si a este ingreso se le suma la ISP, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente de Gini baja a

0,403. Es decir, la ISP reduce la desigualdad en casi trece puntos (o un 32%).

» A finales del 2016 e inicios del 2017 mejoró el desempeño del mercado de trabajo, luego de dos años de registrar cifras negativas. Esto se reflejó en un repunte de las tasas de participación laboral y una disminución en el desempleo. No obstante, ello sucedió en un escenario de mayor crecimiento del empleo informal.

» Hay pocos avances en el respeto a las garantías laborales y el salario mínimo. El incumplimiento adquiere dimensiones críticas en los sectores de servicio doméstico, construcción y agropecuario, así como entre los trabajadores que son adultos mayores, jóvenes, migrantes o pobres.

» En 2016 la Red Nacional de Cuido (Redcudi) registró 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, que atendían a 52.190 niños y niñas en todo el país. La distribución de beneficiarios por cantón muestra una fuerte concentración en diecinueve de ellos, mayoritariamente urbanos de la región Central. No existe una asociación clara entre cantones con altos porcentajes de pobreza y la Redcudi.

» Las políticas de vivienda de interés social han hecho una contribución importante en el crecimiento del área urbanizada de la GAM (9,3%). Durante el período 2000-2011 se entregaron 114.922 bonos, de los cuales 24.865 fueron en la GAM (21,6%). La distribución de los aportes muestra grandes diferencias por cantón.

» Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enigh) del 2013, en promedio, los hogares dedican un 5,5% de sus ingresos al pago de servicios públicos. El peso de ese gasto es mayor entre los más pobres. En un grupo conformado por 170.000 hogares, los recursos destinados a servicios públicos (23%), transporte (predominantemente público, 11%) y telecomunicaciones (6%) significan un esfuerzo importante que, como se observa, representa el 40% de sus gastos.



CUADRO 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2016

Indicador <sup>a/</sup>	1990	2000	2010	2015	2016
<b>Expansión de capacidades</b>					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,9	80,0
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	7,7	7,9
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>b/</sup> (%)	64,7	64,6	63,0	65,3	65,8
Asalariados	72,5	63,7	68,7	70,2	70,2
No asalariados	37,0	35,8	48,9	56,1	58,0
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>b/</sup> (%)	44,6	48,0	57,7	59,3	59,7
Asalariados	65,4	58,6	63,0	63,8	63,7
No asalariados	3,5	25,0	44,9	50,7	52,2
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>c/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	9,1	9,2
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más <sup>c/</sup> (%)	31,2	32,8	40,3	46,4	46,4
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>c/</sup>	23,3	20,3	17,0	13,9	13,7
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>c/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	87,4	87,1
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>d/</sup> (%)					
Primaria		96,5	98,0	92,8	93,1
Secundaria		51,6	67,7	70,9	73,3
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>c/</sup> (%)		22,1	25,2	27,5	28,2
Tasa neta de participación laboral <sup>c/</sup>	57,3	58,0	59,1	60,2	60,5
Hombres	82,5	79,2	75,9	74,7	75,1
Mujeres	32,5	37,8	43,5	46,6	47,3
Tasa de desempleo abierto <sup>c/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	8,5	7,8
Hombres	4,0	4,3	6,0	7,1	6,3
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,5	10,0
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	135,0	136,9
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>e/</sup> (junio 2015=100)	295.609	367.818	427.969	460.327	468.332
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares (junio 2015=100)	-9,1	4,3	-3,9	-5,5	3,8
Inversión pública social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	21,9	23,2	23,2
Inversión pública social real per cápita (miles de colones del 2000)	180.078	207.397	241.048	260.551	265.621
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,5	11,8
<b>Brechas de equidad</b>					
Coefficiente de Gini (del ingreso per cápita promedio antes de impuestos) <sup>f/</sup>	0,450	0,479	0,507	0,516	0,521
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil <sup>g/</sup> (veces)	9,3	8,0	10,8	13,0	12,9
Relación de dependencia económica en los hogares <sup>h/</sup>					
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,2	2,1
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9
Hogares pobres <sup>c/</sup> (%)	27,4	20,6	21,3	21,7	20,5
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,0	2,1	1,9
Deserción escolar en educación secundaria <sup>h/</sup> (%)		11,9	10,2	9,2	8,4
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	7,9	6,5

a/ Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico disponible en el sitio <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas-index>

b/ A partir de 2010 no se incluye como población ocupada asegurada a las personas que cotizan en el seguro voluntario.

c/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC, las cuales fueron objeto de cambios metodológicos en 2010. Por lo tanto, a partir de esa fecha los datos no son estrictamente comparables con los de años anteriores.

d/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de marzo de 2013. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999.

e/ Se toman como referencias el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal y el ingreso promedio per cápita de los hogares, según las encuestas de hogares. Se dividen entre el índice de precios al consumidor (base junio de 2015). A partir del 2010 se consigna el ingreso bruto para el caso de los ocupados y el ingreso neto per cápita de los hogares, ambos con imputación de valores no declarados.

f/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto sin ajuste por sub-declaración.

g/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población que está fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la que está dentro de ella.

h/ Incluye diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

## VALORACIÓN GENERAL

El balance social del 2016 muestra que Costa Rica sigue siendo un país de alto desarrollo humano, pero que por acción y también por omisión tiene más de una década de transitar por el camino de una creciente desigualdad. Diversas presiones comprometen los logros alcanzados, principalmente las debilidades en el mercado de trabajo y la insolvencia de las finanzas públicas. En el período de estudio se registraron avances puntuales en algunos indicadores que por años se habían mantenido inmóviles, pero ninguno con la fuerza suficiente para superar la inercia que ha caracterizado la última década.

En 2016 se redujo la pobreza, tanto si se mide por ingresos como por el método multidimensional, bajó el desempleo y aumentó la inversión social pública (ISP). Los positivos indicadores históricos en salud y educación no registraron cambios, pero crecieron la informalidad y la tasa de homicidios. Pese a los avances, persisten los problemas estructurales que impiden mayores logros: el dinamismo económico y el empleo continúan desvinculados, la escolaridad de la población económicamente activa es deficiente y no mejoraron las condiciones para la participación laboral femenina.

La reducción de 1,2 puntos porcentuales en la pobreza por ingresos que no es estadísticamente significativa pero sí la más importante de los últimos diez años destaca como una mejora, aunque mantiene la incidencia en el histórico 20% de los hogares. Al explorar los factores que la explican, el Informe determinó que el 61% de la disminución se debió al efecto de las transferencias monetarias que entregan los programas sociales, un 22% a la baja en el costo de la canasta básica alimentaria un hecho sin precedentes ocurrido en 2016, que ya se revirtió en 2017 y el principal componente de los ingresos de los hogares, el ingreso laboral, apenas da cuenta de un 17%.

La ISP creció por quinto año consecutivo. Sin embargo, el incremento no fue acompañado por cambios sustanciales en el número de programas sociales ni en la cantidad de sus beneficiarios, de modo que la mayor inversión se ha convertido en un encarecimiento de los existentes. Además, al considerar el problema fiscal que vive el país, y que se ha agravado en 2017, la tendencia al alza no parece sostenible. Responder al desequilibrio de las finanzas

públicas recortando la ISP, como se hizo con la educación en los años ochenta, o la inversión en infraestructura, como sucedió en los noventa, son errores que han tenido consecuencias negativas en el largo plazo, y sirven de experiencia para buscar otras alternativas de contención del gasto y, en particular, de financiamiento de la política social.

Debilitar la ISP tendría un fuerte impacto en el bienestar de muchas familias. En promedio, los servicios y transferencias sociales aumentan en un 25,6% el ingreso total de los hogares. Para los del decil más pobre representa un incremento de más de seis veces (643%), mientras que en el decil más rico el efecto es de tan solo un 5%. Con el propósito de estimar el impacto distributivo de la inversión social, se comparó el coeficiente de Gini del ingreso autónomo de los hogares versus el que incluye la ISP. Se encontró que la desigualdad se reduce en casi trece puntos porcentuales, es decir, que la ISP atenúa los malos resultados en la distribución del ingreso.

Los problemas de sostenibilidad que enfrenta el régimen de bienestar (es decir, el conjunto de servicios que el Estado provee en cumplimiento de los derechos sociales de todos los habitantes del país) se agravan por la alta desigualdad. El aumento del empleo informal y la elevada inobservancia de las garantías laborales que sigue registrando este Informe tienen dos implicaciones concretas. Por un lado, generan presión sobre el régimen, pues muchas familias requieren los servicios y transferencias que les brindan los programas sociales para compensar su situación de vulnerabilidad. Por el otro, erosionan su financiamiento, pues las personas que conforman esos hogares no realizan aportes al sistema de seguridad social, ni pagan impuestos directos.

Es necesario innovar en la política social. Sin opciones claras de mayor financiamiento, y ante el riesgo de recortes temporales, es imperativo optimizar el uso de los recursos para potenciar su impacto y encontrar nuevos caminos y socios. El país no puede darse el lujo de abrir frentes adicionales de vulnerabilidad: la situación del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM), y en general del sistema de pensiones, debe resolverse. También hay que frenar y revertir las tasas de delitos, especialmente contra la vida.

En este contexto, es muy relevante preguntarse si la política social puede lograr mejores resultados con los mismos recursos. Los programas focalizados y el potencial de los

gobiernos locales para apoyar los esfuerzos en esta materia (nuevos socios) sugieren una respuesta afirmativa. Sin embargo, la ISP no alcanza para sostener altos niveles de desarrollo humano. Se requieren más ingresos, máxime en el actual entorno de alta desigualdad.

Con respecto a la necesidad de encontrar nuevos caminos, este Informe incluye un estudio especial que aproxima el efecto que tienen sobre la equidad el marco regulatorio y el modelo tarifario de los servicios públicos. El pago por este concepto representa una proporción importante del gasto total de los hogares, sobre todo en los de menores ingresos. La principal conclusión es que los precios guardan poca relación con los costos de producción, y más bien parecen asociarse al volumen y características de la demanda, lo que genera inequidades territoriales y entre abonados de diferentes empresas, por el uso de un mismo servicio. Asimismo, se determinó que la magnitud y dirección de los subsidios que se aplican en esta materia no han sido documentadas.

En síntesis, por acción o por omisión, Costa Rica vive una época de alta desigualdad. En el área de las acciones destaca, por insuficiente, el desempeño de una estructura productiva que no genera los empleos requeridos, ni en volumen ni en calidad, lo que a su vez exacerba la pobreza y la vulnerabilidad. Asimismo, el esfuerzo sostenido por expandir la ISP no siempre ha tenido como contraparte una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una ampliación en la cobertura de los servicios. Y por el lado de las omisiones es claro que el país también ha sido lento para enfrentar sus problemas estructurales: el logro educativo de la población no crece al ritmo necesario, persisten las barreras que enfrentan las mujeres para insertarse en mercado de trabajo y el sistema tributario resulta poco efectivo para mejorar la distribución de los ingresos.

Dejar la senda de la creciente desigualdad es el principal desafío que enfrenta Costa Rica en materia social. Comprender por qué le ha costado tanto al país admitir su deterioro en este ámbito, podría ofrecer pistas para retomar el rumbo correcto. Ser omisos en el reconocimiento de la propia realidad hace más difícil avanzar hacia entornos de mayor y mejor distribución de la riqueza, aspiración de una sociedad que ambiciona altos niveles de desarrollo humano.

## VALORACIÓN DEL INFORME ANTERIOR

En el 2015 no hubo progresos en el cumplimiento de las aspiraciones del desarrollo humano en el ámbito de la equidad y la integración social. Es cada vez más claro que las escasas oportunidades que genera el mercado de trabajo, aun con la creciente inversión en políticas sociales, limitan las mejoras en los principales indicadores. La desigualdad se mantiene estancada en niveles altos y no se logra reducir la pobreza por ingresos. Esta situación pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo humano. En materia de equidad e integración social, no registrar avances a la postre significa contabilizar retrocesos.

La inversión social pública (ISP) ha sido sometida a una presión extra en las dos últimas décadas. Además de procurar la integración social de los grupos más desfavorecidos y generar oportunidades de acceso a la educación y los servicios de salud para todos los habitantes, debe lidiar

con una economía que cada vez más excluye de los beneficios del crecimiento a importantes segmentos de la población. Enfrentar este nuevo reto es difícil, no solo por la delicada situación fiscal del país, sino porque la expansión de la ISP ya se está dando por la vía del encarecimiento de los programas. En este contexto, será fundamental lograr mejoras sustanciales en la eficiencia del gasto, acompañadas de políticas que enfoquen la expansión hacia los programas capaces de generar mayores impactos sobre la desigualdad.

En el mercado laboral, el relativo estancamiento del desempleo en el último año (8,5%) no es una buena noticia, no solo porque la tasa es alta, sino porque el resultado sería peor de no ser por el menor crecimiento en el número de personas en edades productivas. Además, un 28% del empleo es generado por los hogares productores (o trabajadores por cuenta propia), en los que

la informalidad asciende al 70%. A esto se suman otras condiciones que desalientan la participación, como la contracción real de los ingresos por trabajo y el alto incumplimiento de las garantías laborales.

Durante el siglo XX Costa Rica desarrolló una fuerte política social que no solo crea oportunidades para el progreso y la movilidad social, sino que además compensa -en parte- las carencias de la población más vulnerable, la que por sus propios medios no logra aprovechar las opciones que ofrece el mercado para obtener un ingreso digno. Hoy esa exitosa política enfrenta un nuevo desafío: cómo mantener y mejorar sus resultados en una economía con una débil generación de empleo y una regla de reparto de los ingresos que cada vez más tiende a concentrar la riqueza.

## ASPIRACIONES

### ■ EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno<sup>1</sup> de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

### ■ INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, ni bloqueos que las condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

### ■ OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

### ■ SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población<sup>2</sup>.

CAPÍTULO  
2

## Equidad e integración social

**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2016, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada.

El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades<sup>3</sup> y oportunidades que les permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (PEN, 1994). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

Este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de

capacidades remite a libertades reales que tienen los individuos para hacer o lograr las cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones básicas que les permiten o no la consecución real de metas valiosas para ellas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento y de residencia, sexo, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo se organiza en tres grandes apartados. El primero proporciona un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Este año se ofrece una mirada en profundidad sobre dos temas: acceso a vivienda y mercado de trabajo.

La segunda sección del capítulo explora la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, vistas como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. En esta edición nuevamente el estudio

de la pobreza incorporó dos parámetros: la línea de ingreso y el método multidimensional. Desde ambas perspectivas la incidencia disminuyó entre 2015 y 2016, y el análisis permitió identificar algunos factores que podrían explicar esos resultados. Además se evalúan en profundidad los indicadores socioeconómicos de la región Chorotega, para tratar de entender el significativo descenso que registró la pobreza por ingresos entre 2014 y 2016. En materia de desigualdad se da seguimiento al ingreso de los hogares y su distribución.

La tercera parte valora la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado laboral. Sobre este último, con base en el enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, se da seguimiento a la observancia del salario mínimo y las garantías laborales. En el ámbito estatal la atención se centra en el comportamiento de la inversión social pública en años recientes, con énfasis en el 2016. Además se hace un análisis sobre la labor del Fodesaf y se cuantifica el aporte que realizan los gobiernos locales en programas sociales. Por último, se caracteriza la Red Nacional de Cuido y se señalan desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio.

Al final del capítulo se presenta, como aporte especial, una primera aproximación a la equidad en los precios de los servicios públicos regulados, con énfasis en los modelos tarifarios de la electricidad, el agua y el transporte.

### Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades

Como se indicó, esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de la acumulación de capacidades en desarrollo humano, según el desempeño de algunos indicadores sociales en el año 2016 y con respecto a su tendencia de mediano plazo. Además se realizan miradas en profundidad en torno a las aspiraciones de acceso a una vivienda y un ingreso dignos, este último mediante el seguimiento a los principales indicadores del mercado de trabajo.

### Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el aná-

lisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2016) con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional<sup>4</sup>. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo (cuadro 2.2).

Durante el 2016 la mayoría de los indicadores sociales mantuvo las tendencias observadas en años previos, con algunos logros en áreas específicas y pocas desmejoras. En términos agregados, de las cuatro grandes aspiraciones del desarrollo humano a las que da seguimiento este capítulo, solamente el acceso a un ingreso digno registró avances, dos de ellas no tuvieron cambios significativos: el acceso a una vida larga y sana y el acceso al

conocimiento, mientras que el acceso a una vida libre de amenazas volvió a retroceder.

A diferencia de los últimos cinco años, el acceso a una vida larga y sana no mostró variaciones: sus indicadores fueron similares a los del año previo y se sostuvieron los logros acumulados en décadas pasadas, que ubican a Costa Rica en posiciones altas a nivel mundial. La esperanza de vida fue semejante a la reportada en el último quinquenio; se sitúa en 80 años y es mayor para las mujeres (82,6) que para los hombres (77,5). La tasa de mortalidad infantil se mantuvo por debajo de ocho defunciones de menores de un año por cada mil nacidos, aunque aumentó muy levemente entre 2015 y 2016, al pasar de 7,7 a 7,9. Las coberturas contributivas de la población económicamente activa

CUADRO 2.2

#### Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2016

Posición <sup>b/</sup>	Desempeño del 2016 con respecto a la tendencia <sup>a/</sup>				
	Mejora	Se mantiene <sup>c/</sup>	Desmejora		
Alta		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida</li> <li>• Coberturas de la PEA en la seguridad social</li> <li>• Tasa de mortalidad infantil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida</li> </ul>		
Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia de la pobreza</li> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Salario mínimo real</li> <li>• Viviendas con acceso a internet</li> <li>• Tasa neta de escolaridad en educación diversificada</li> <li>• Ingreso promedio real del hogar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jóvenes que no estudian ni trabajan</li> <li>• Tasa de participación laboral femenina</li> <li>• Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo</li> <li>• Población de 12 a 18 años que asiste a la educación</li> <li>• Escolaridad promedio de población en edades laboralmente activas</li> <li>• Población de 25 a 39 años con secundaria completa o más</li> <li>• Inversión social pública como porcentaje del PIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de homicidios</li> <li>• Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito<sup>d/</sup></li> </ul>		
Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coeficiente de Gini</li> <li>• Población en edad activa con secundaria completa o más</li> </ul>			
<b>Tipo de resultado</b>	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2015 se compara con el valor obtenido en 2016, y el crecimiento anual de 2016 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2015.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En algunos indicadores se debe tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es la posición que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, los jóvenes que no estudian ni trabajan, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios y la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito.

c/ "Se mantiene" significa que en 2016 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2015, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

(PEA) en la seguridad social acumulan casi cuatro años de estancamiento y aún están lejos de ser universales: 65,8% para el total de la PEA, 70,2% para la PEA asalariada y 58,0% para la no asalariada.

La aspiración del acceso al conocimiento mantuvo su comportamiento inercial, pues la mayoría de los indicadores no registró cambios de consideración, sobre todo los que miden el logro educativo, aunque algunos de los que aproximan el acceso y permanencia en el sistema sí mostraron avances. La escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años se estima en 9,2 años y solo el 42% de ellas terminó la secundaria. En el grupo de 25 a 39 años se calcula que ni siquiera la mitad tiene secundaria completa o más (46,4%). El 87% de la población de 12 a 18 años asiste a la educación. La proporción de jóvenes de entre 12 y 24 años que no estudian ni trabajan asciende a 13%.

En este ámbito, los indicadores que mejoraron en 2016 fueron: las viviendas con acceso a internet (65%), que han tenido un crecimiento sostenido durante la última década (era de un 10% en 2005); la tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado, que por segundo año consecutivo superó el 40% y se ubicó en 45,8%, y la tasa de alumnos que abandonaron el curso lectivo a medio período (fenómeno que el MEP denomina exclusión intra-anual). Este último resultado es destacable, pues ha sido un problema constante del sistema, sobre todo en secundaria, retener a los estudiantes en la segunda mitad del año. El indicador pasó de 10,7% en 2012 a 8,4% en 2016, la cifra más baja del presente siglo. La reducción se dio en todos los niveles y modalidades de enseñanza, incluyendo los colegios nocturnos y el séptimo año, que históricamente han mostrado las cifras más altas. Sin embargo, ese porcentaje representa 30.814 jóvenes que dejaron la secundaria en 2016. Según las autoridades del MEP, la estrategia “Yo me apunto”, que brinda opciones para que los alumnos permanezcan o se reintegren al colegio, otorgando las condiciones necesarias para el éxito académico y la valoración de la educación como responsabilidad ciudadana, puede haber incidido en este avance, aunque aún es temprano para conocer los efectos del citado programa.

En agosto de 2017 se presentó el

*Sexto Informe Estado de la Educación*, una publicación sustentada por un sistema de seguimiento al desempeño del sistema educativo costarricense. En su “Valoración general”, el Informe señala que los principales indicadores en esta materia exhiben un movimiento inercial que, a grandes rasgos, se refleja en: bajas coberturas en el nivel Interactivo II de preescolar y el Ciclo Diversificado de secundaria, descenso de la exclusión, estancamiento del logro en secundaria, rendimientos sistemáticamente bajos en pruebas estandarizadas, débil o nula articulación entre ciclos educativos y poca información disponible para dar cuenta del desempeño de la educación superior, en especial la privada. El hecho más sobresaliente de los últimos dos años fue el esfuerzo del MEP por dar continuidad a la reforma curricular, sin crear grandes rupturas con las iniciativas impulsadas en administraciones anteriores. Esta es una señal de madurez que, junto a la decisión de mantener y ampliar la inversión educativa en un contexto de restricción fiscal, coloca al sistema en posición para lograr mejoras más aceleradas en el futuro próximo.

Sin embargo, hasta ahora los avances no han generado progresos sustantivos en el desempeño estudiantil. La principal explicación de esta inercia se encuentra en las aulas, los microespacios en los que tienen lugar los procesos de enseñanza-aprendizaje y donde, a juicio del *Estado de la Educación*, tienen que gestarse los cambios más significativos en los próximos años (PEN, 2017). Se invita al lector interesado en estos temas a consultar la extensa plataforma virtual del Informe, que incluye bases de datos, investigaciones innovadoras y especializadas, vídeos, visualizaciones de datos complejos y un compendio de indicadores, todo lo cual está al servicio de la ciudadanía en el sitio <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2017>.

Por otra parte, como ya se mencionó, la aspiración de acceso a un ingreso digno fue la única que exhibió mejoras en la mayoría de sus indicadores en 2016. Los ingresos promedio de los hogares tuvieron un crecimiento real del 3,3%, luego de dos años consecutivos de contracción (-6,3% acumulado). Ese incremento ade-

más se vio favorecido por la contracción que registró el índice de precios al consumidor (IPC) entre junio de 2015 y el 2016 (-0,9%). La pobreza disminuyó, tanto si se mide como insuficiencia de ingresos como por el método multidimensional. No obstante, el coeficiente de Gini se mantuvo sin cambios con respecto a los últimos seis años; en 2016 su valor fue de 0,521 (el detalle se presenta en la segunda parte de este capítulo).

Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, el mercado de trabajo mostró dos resultados positivos. Por un lado, la tasa de desempleo abierto bajó de 8,5% a 7,8% entre julio de 2015 y julio de 2016. Por otro lado, el ingreso por trabajo (que representa el 81% del ingreso total de los hogares) aumentó un 2,1%, y en mucho mayor medida lo hicieron los subsidios estatales y las becas: 14,9%. Donde no hubo avances fue en la tasa neta de participación laboral femenina, que por cuarto año consecutivo permaneció sin variaciones significativas: apenas un 47,3% de las mujeres de 15 años o más está trabajando o buscando empleo.

Por último, en la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas se acumularon tres años de retrocesos. La tasa de mortalidad por accidentes de tránsito pasó de 13,7 casos por 100.000 habitantes en 2014, a 15,6 en 2015 y 17 en 2016, valores solo comparables con los del período 1998-2000, cuando se alcanzó la cifra récord de 17,7. La tasa de mortalidad por suicidios en 2016 fue de 6,2 por 100.000 habitantes, sin cambios con respecto al año anterior y similar al promedio desde 1990.

Por su parte, la tasa de homicidios alcanzó 11,8 casos por 100.000 habitantes, con un total de 578 víctimas. Esta cifra iguala el máximo histórico que registró el país en 2009. Como se ha indicado en Informes anteriores, el método más común para cometer este delito es el uso de armas de fuego, las cuales estuvieron presentes en el 66% de los casos reportados en 2016. El perfil de las personas fallecidas por esta causa se asocia con hombres jóvenes (54%), costarricenses (77%) y con edades de entre 18 y 34 años (55%). El móvil principal es el ajuste de cuentas (43%), seguido por

discusión y riña (19%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (17%) y violencia doméstica (6%). El 89% de las víctimas fueron hombres.

Esta problemática tiene comportamientos diferenciados geográficamente. Las tasas por cantón evidencian que algunos duplican, triplican y hasta cuadruplican el promedio nacional. El cantón central de Limón registra 49 homicidios por cada 100.000 habitantes; le siguen Tibás, Matina y Abangares, con cifras de entre 30 y 40. En total, 26 de los 81 cantones superan la tasa nacional, en un 31% de ellos el indicador aumentó entre 2015 y 2016, y en un 15% la tasa del 2016 fue la máxima desde 2003. Hay cuatro cantones que merecen ser destacados por la ausencia de homicidios: en Hojancha no se ha dado un solo caso desde 2005<sup>5</sup>, y lo mismo ha sucedido en Acosta, San Mateo, Zarceros y Nandayure desde 2010.

En lo que respecta a los femicidios<sup>6</sup>, en 2016 se presentaron once casos, dos más que en 2015 y dentro del promedio de la última década. En cinco de ellos había antecedentes de agresión y en tres, amenazas de muerte. Todos los presuntos culpables fueron detenidos. Si se amplía la definición y se consideran los asesinatos de mujeres por motivos pasionales o sentimentales, cometidos por exesposos, exconcubinos, novios o exnovios, o bien por atacantes sexuales o acosadores<sup>7</sup>, la cifra se eleva a quince, tres menos que en 2015.

En otro orden de ideas, durante el 2016 se efectuaron tres sondeos sobre asuntos sociales: la “Segunda encuesta nacional de salud sexual y salud reproductiva”, un módulo de la Enaho enfocado en el trabajo infantil y adolescente, y la “Encuesta nacional de inmigración y emigración en Costa Rica”. Sin embargo, pese a las gestiones realizadas, no se logró tener acceso a las respectivas bases de datos para el proceso de investigación de este Informe. De ser posible, esos temas serán analizados en próximas ediciones.

### Miradas en profundidad: políticas de vivienda no consideran gestión del suelo

El acceso a una vivienda digna es una aspiración del desarrollo humano sostenible y un derecho tutelado tanto por

la Constitución Política, como por los tratados internacionales que ha suscrito el país. Bajo esos marcos normativos se articula la política nacional orientada a favorecer a las familias de menores ingresos que no pueden satisfacer esta necesidad por la vía de la compra en el mercado privado. En Costa Rica los programas de financiamiento de vivienda de interés social han privilegiado mecanismos de apoyo a la demanda, como bonos y créditos subsidiados. Estudios recientes sobre el crecimiento urbano demuestran que, al no ser acompañadas por planes de gestión del territorio, esas iniciativas tienen una cuota de responsabilidad en la forma, estructura y estilo de crecimiento del espacio urbano, dado que, en la GAM, explican alrededor del 10% del nuevo suelo dedicado a uso residencial entre 2001 y 2011.

### 11.823 bonos de vivienda entregados en 2016, la cifra más alta en ocho años

Alrededor del mundo, una alta proporción de las familias cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una solución habitacional en el mercado, resuelve ese problema en los mercados informales. Se estima que actualmente 330 millones de hogares de estratos bajos y medios cuentan con recursos muy limitados para costear una vivienda, y este número podría llegar a 440 millones en 2025 (ONU, Hábitat, 2015).

A partir de la promulgación de la Declaración de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el acceso a una vivienda adecuada<sup>8</sup> fue reconocido como un derecho humano. Costa Rica, además de ser suscriptora de esos tratados, establece en su Constitución Política que el Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador (artículo 65). Esta norma se complementa con el artículo 50 y una serie de leyes y reglamentos, que hacen operativa la política de vivienda de interés social y su sistema de financiamiento.

En comparación con el promedio de familias que viven en asentamientos informales en América Latina y otras naciones de ingreso medio, la proporción

de Costa Rica es baja, aunque —claro está— como todo país tiene déficits, tanto en cantidad como en calidad de las casas y en los servicios urbanos asociados<sup>9</sup>. En los últimos seis años el déficit habitacional<sup>10</sup> ha oscilado entre un 11% y un 13% del total. Una definición más realista agrega a este indicador el déficit cualitativo, es decir, las viviendas en estado regular (que requieren reparación), lo que implica sumar casi treinta puntos porcentuales, de modo que el déficit habitacional total rondaría un 43% (Fuprovi, 2017).

Costa Rica tiene una larga tradición de políticas de vivienda basadas en subsidios a la demanda. Entre 1989 y 2016 el Estado otorgó 336.970 bonos familiares de vivienda (BFV), 11.823 en el último año, la cifra más alta desde 2009.

Aunque no es posible atribuir el bajo porcentaje de informalidad en la vivienda exclusivamente al BFV, este sin duda es uno de los factores que lo explica. A pesar de ello, Costa Rica no es ajena a la tradición latinoamericana de políticas de vivienda desvinculadas de las políticas de ordenamiento territorial.

El estilo de crecimiento que prevaleció en el siglo XX en la mayoría de las ciudades del mundo fue muy abarcador de espacio: la tasa de expansión anual de la tierra urbanizada fue el doble que la de los habitantes asentados en ella. Al ritmo actual, se espera que en estas zonas la población se duplique en 43 años, mientras que la cobertura urbana se multiplicará por dos en solo diecinueve años (Ángel, 2012).

En las tres últimas décadas el Valle Central vivió una creciente pero discontinua expansión de la mancha urbana, así como la integración de localidades adyacentes, tal como se analizó en el capítulo especial del *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. El área construida en la GAM casi se duplicó entre 1982 y 2013. En ausencia de controles efectivos, se traspasaron los límites de las regulaciones establecidas a inicios del período (en el Plan GAM de 1982). Se estima que en 2012 el área en uso urbano fuera del anillo de contención<sup>11</sup> alcanzaba un 27% (PEN, 2015).

A conclusiones similares llega un estudio reciente de Fuprovi (2017).

La expansión desbordó los límites del anillo de contención. La mancha urbana fuera de este pasó de 4,2 km<sup>2</sup> en 1984, a 31,5 km<sup>2</sup> en 2000, lo que equivale a un crecimiento del 652%. En 2011 llegó a 72 km<sup>2</sup>, para un incremento de 129% entre 2000 y 2011. Por el contrario, la zona urbanizada dentro del anillo pasó de crecer un 141,1% entre 1984 y 2000, a un 38% entre 2000 y 2011. Esto significa que los aumentos en población y viviendas corresponderían, en gran parte, al crecimiento fuera del anillo de contención.

El área construida en la GAM con financiamiento del BFV representa un 9,3%

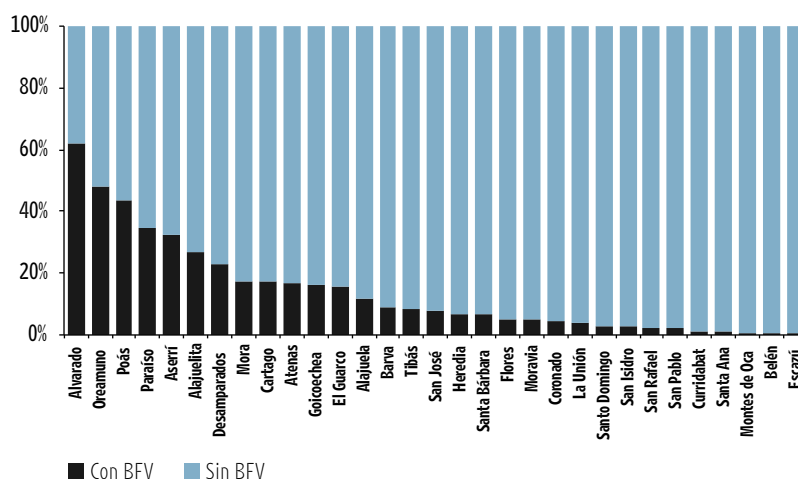
Dado el aporte del Estado al área construida para uso residencial, cabe preguntarse si las políticas de vivienda han contribuido al desorden en la expansión urbana. Los datos ratifican que esa colaboración ha sido importante, no solo en la dotación de vivienda, sino en el crecimiento de la zona urbanizada.

Entre 2001 y 2011 se entregaron 114.922 BFV, de los cuales 24.865 correspondieron a la GAM (21,6%). En ese mismo período la mancha urbana creció 109,1 km<sup>2</sup>. La construcción y ampliación de viviendas abarcó 10,0 km<sup>2</sup> y el aporte de los bonos fue de 1,1 km<sup>2</sup>, lo que equivale a un 9,3% del área de viviendas edificadas en la GAM<sup>12</sup> (Fuprovi, 2017). Esta estimación muestra grandes diferencias por cantón. Mientras en Alvarado la superficie construida con BFV representó el 61,9% del total, en Curridabat, Santa Ana, Montes de Oca, Belén y Escazú fue menor al 1% (gráfico 2.1).

La construcción de viviendas constituye una prueba de fuego en el desarrollo y planificación de las ciudades, dado que el suelo de uso residencial ocupa entre el 65% y el 75% de los espacios urbanos. Pese a ello, este tema no ha sido integrado de manera adecuada en las políticas públicas. Claramente, la forma en que ha evolucionado el parque habitacional, y sobre todo su ubicación, han tenido repercusiones directas en la diseminación de la informalidad, la desigualdad y la exclusión social en las ciudades. La deficiente planeación y las débiles regulaciones han dejado a los gobiernos con poco margen de maniobra para combatir

GRÁFICO 2.1

**GAM: área construida<sup>a/</sup> con y sin bono familiar de vivienda<sup>b/</sup> (BFV), según cantón. 2001-2011**



a/ Incluye construcciones y ampliaciones de viviendas.

b/ Para estimar el área construida con BFV se utiliza un tamaño aproximado de 45m<sup>2</sup> por vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en Fuprovi, 2017.

la especulación sobre el precio de la tierra, la expansión urbana y la segregación del espacio residencial (ONU-Hábitat, 2015).

La localización de los proyectos de interés social y las soluciones individuales no ha sido una prioridad para la política de vivienda en Costa Rica. Aunque un gran porcentaje de los asentamientos informales se ubica dentro de la GAM, en el período 2001-2011 la mayor cantidad de BFV se dirigió a las zonas rurales.

En ausencia de criterios acordes con políticas de ordenamiento territorial, en la asignación de las ubicaciones ha privado la lógica del mercado. Las viviendas se construyen en terrenos de precio relativamente bajo, en los que a menudo no están disponibles todos los servicios urbanos requeridos; en consecuencia, el proyecto debe suministrarlos, lo que encarece el costo final de la solución.

El Estado ha desaprovechado su posición dominante en el sector de la construcción residencial y su intervención en el mercado ha ayudado a modelar el crecimiento urbano de los últimos treinta años. Ya sea en la GAM o en otras zonas, principalmente en las denominadas ciudades intermedias o en los distritos con menor índice de desarrollo relativo, los BFV tienen un peso enor-

me en el aumento y configuración del espacio urbano; por ello es fundamental utilizar ese potencial para que la expansión responda a criterios de ordenamiento territorial y al enfoque de “ciudades para la gente” (E<sup>13</sup>: Solano, 2017). En el capítulo 4 de este Informe se ofrece un análisis detallado sobre el crecimiento urbano en algunas ciudades intermedias.

### Miradas en profundidad: mejora desempeño del mercado laboral, tras casi dos años de cifras negativas

Las desigualdades en una sociedad se producen, agravan o atenúan, según sea el desempeño del mercado laboral. Como ha señalado este Informe, de él proviene más del 80% de los ingresos de los hogares costarricenses, de modo que se convierte en un factor explicativo de la disparidad en su distribución. Además, reproduce otras desigualdades igualmente relevantes, vinculadas al acceso y la participación en las diferentes ocupaciones y puestos de trabajo, dimensiones en las que las asimetrías de género, edad, etnia o lugar de residencia son muy significativas (Cepal, 2016).

Históricamente, en América Latina y el Caribe el mercado de trabajo ha sido el nexo que vincula una alta desigualdad del ingreso, con una economía muy



heterogénea y con amplia presencia de sectores poco productivos. Las brechas de productividad reflejan y a la vez refuerzan asimetrías en capacidades, en la calidad de los empleos y los salarios, el poder de negociación, el acceso a redes de protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Así, se propician círculos viciosos no solo de pobreza, inequidad y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural (Cepal, 2016).

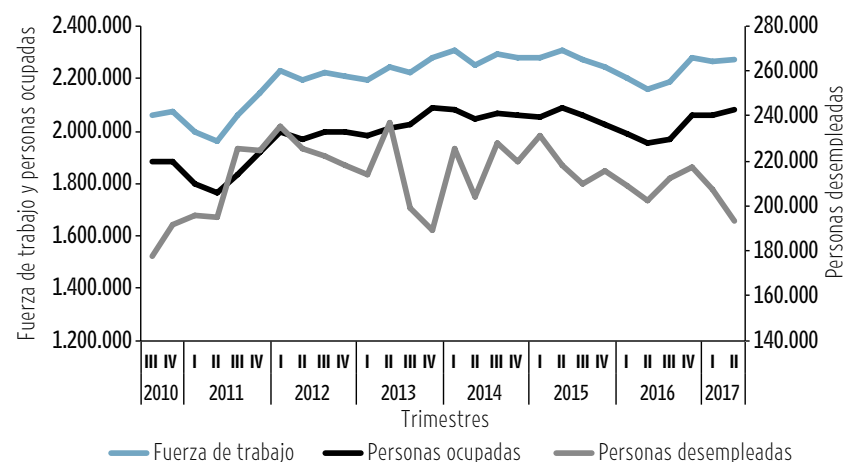
En sus últimas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha documentado que la generación de empleo en el país ha sido modesta, en el contexto de un dinamismo económico que no está alcanzando para ofrecer mayores oportunidades a la población (para más detalles véase el capítulo 3). No obstante, hacia finales del año 2016 e inicios del 2017 la oferta del mercado de trabajo dio señales de recuperación. Aún es pronto para asegurar que efectivamente ha mejorado el panorama laboral, pues la información disponible hasta el momento muestra resultados dispares y avances no generalizados, ya que las buenas noticias –como la reducción del desempleo y el crecimiento de los puestos de trabajo– se conjugan con la expansión de la informalidad y la persistencia de brechas de género.

Cada trimestre, a partir del tercero de 2010, el INEC realiza la Encuesta Continua de Empleo (ECE). El análisis del mercado laboral basado en esa fuente indica que, en efecto, en el cuarto trimestre de 2016 y los dos primeros de 2017<sup>14</sup> empezaron a observarse signos de recuperación, luego de un desempeño negativo iniciado en el segundo trimestre de 2015 y que se intensificó en los dos primeros de 2016. Durante ese período se contrajeron la fuerza de trabajo y las personas ocupadas, el desempleo se estancó en niveles altos y disminuyeron las tasas netas de participación laboral y de ocupación, sobre todo entre las mujeres.

El gráfico 2.2 muestra la evolución en el número de personas que participan en el mercado laboral. Destaca la contracción que se dio a partir del segundo trimestre de 2015, así como el comportamiento inestable en la cantidad de personas desempleadas, cuya tendencia

GRÁFICO 2.2

### Evolución de la fuerza de trabajo, personas ocupadas y desempleadas, por trimestres



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECE, del INEC.

decreciente se mantuvo hasta el segundo trimestre del 2017.

Las tendencias negativas también se presentaron en las tasas netas de participación laboral (TNP) y de ocupación, y aunque se comenzaron a recuperar en los últimos tres trimestres analizados, aún no alcanzan el promedio del período (2010-2017). La situación es especialmente preocupante para las mujeres, cuya TNP se mantiene en 45%, muy inferior a los máximos niveles registrados por la ECE a finales del 2013, que ya de por sí eran bajos.

Las mujeres son las más perjudicadas en épocas negativas y se recuperan más lentamente en las fases de crecimiento. Por ejemplo, entre el segundo trimestre de 2015 y el tercero de 2016 la fuerza de trabajo disminuyó en 75.102 personas, de las cuales 52.330 eran mujeres. Al mejorar la situación, entre el cuarto trimestre de 2016 y el segundo de 2017, el mismo indicador aumentó en 73.188 personas, de las cuales 25.954 eran mujeres. En otras palabras, en el período de contracción de la fuerza laboral, el 70% de las personas que quedaron desempleadas fueron mujeres, pero en los trimestres de reactivación ellas tan solo explican un 35% del incremento.

En cuanto al desempleo, entre 2014 y 2016 osciló alrededor de un 9,5%, afectando más a las mujeres (12%) que a los hombres (8%). A partir del cuarto tri-

mestre de 2016 se observa una reducción interanual significativa. Dos de cada tres personas desempleadas tienen secundaria incompleta o menos, y una de cada diez es profesional con título (este grupo representa el 20% de los ocupados). Cabe destacar que, aunque las personas con educación universitaria son pocas entre las desempleadas, muestran una tendencia creciente en el período analizado, en especial las no graduadas.

También disminuyeron las tasas de presión general<sup>15</sup>, desempleo ampliado<sup>16</sup> y ocupados con subempleo<sup>17</sup> que beneficiaron de manera más significativa a los hombres. Sin embargo, en el segundo trimestre de 2017 todos esos indicadores aumentaron (excepto el desempleo abierto, que bajó), sobre todo entre las mujeres.

Según la ECE, en el período 2010-2017 la generación de empleo (o puestos de trabajo), medida como la variación interanual de las personas ocupadas, ascendió a 35.000 en promedio por año (gráfico 2.3). La serie muestra importantes fluctuaciones en los primeros trimestres de la encuesta, por lo que, si se restringe el análisis a un período más estable, por ejemplo a partir del 2013, el promedio cae a escasos 12.250 empleos por año. También es evidente la fuerte contracción registrada entre los terceros trimestres de 2015 y 2016, que llegó a -63.000 puestos. La notable recuperación

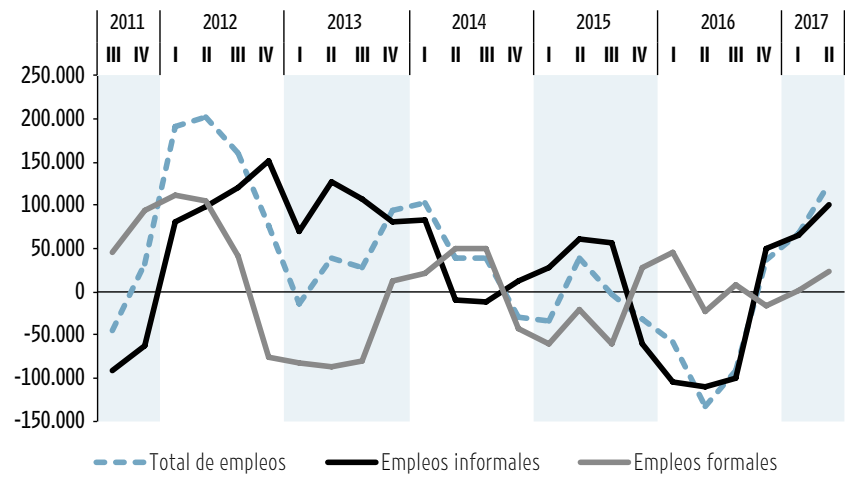
observada en el segundo trimestre de 2017, de 125.000 empleos apenas logró compensar la pérdida ocurrida un año antes (132.000). Además, al comparar esa cifra con otros indicadores económicos, no se encuentra una explicación robusta que la respalde.

En promedio, un 42% de las personas ocupadas trabaja en la informalidad, según la definición del INEC<sup>18</sup>. Del empleo creado por año desde 2010, alrededor de 31.000 puestos han sido informales y solo 4.000 formales. Esta asimetría se ratifica al estimar y comparar los coeficientes de correlación de Pearson<sup>19</sup> entre la generación de empleos totales y las dos modalidades de ocupación: 0,74 en el caso de los puestos informales, versus 0,41 en los formales. Es decir, el dinamismo reciente del empleo es explicado principalmente por la informalidad. El gráfico 2.3 también desglosa la información por sector y permite observar que en los trimestres de expansión, como en 2013 o 2017, el empleo informal también creció, mientras que en épocas de contracción, como en 2015 y 2016, disminuyó. Por el contrario, la tendencia del empleo formal es muy estable, sobre todo a partir de 2014.

Al desagregar la variación interanual de las personas ocupadas (o generación de empleo) según actividades productivas, se obtienen resultados heterogéneos. Primero, el sector terciario (comercio y servicios), al tener el mayor peso relativo en el empleo total (superior al 70%), es el que más influye en las tendencias generales. Sufrió una severa contracción por dos años consecutivos (2015-2016), pero se reactivó en los dos primeros trimestres de 2017. Entre las actividades con más crecimiento están enseñanza, salud, transporte, comercio e industria manufacturera, aunque en algunas de ellas durante el 2016 apenas se logró compensar los puestos perdidos. Segundo, el sector primario (o agropecuario) ha mostrado tendencias opuestas en los últimos años: luego de un período de crecimiento importante, desde el tercer trimestre de 2014 hasta el segundo de 2015, entró en una larga fase contractiva que se extendió del cuarto trimestre de 2015 al primero de 2017. Tercero, hay dos sectores que han perdido empleos desde el cuarto trimestre de

GRÁFICO 2.3

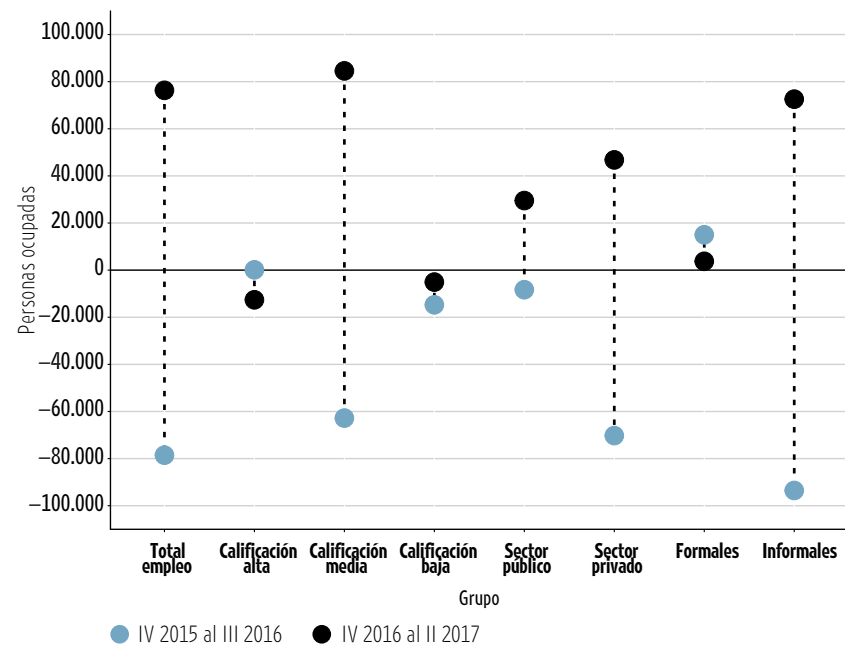
### Variación interanual de las personas ocupadas, por trimestres, según formalidad del empleo



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECE, del INEC.

GRÁFICO 2.4

### Variación interanual neta de las personas ocupadas en períodos trimestrales seleccionados, según características del empleo



Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de las ECE, del INEC.

2015 y en el segundo de 2017 aún no se habían recuperado: servicio doméstico y construcción.

El gráfico 2.4 muestra la variación interanual promedio del empleo en algunas categorías seleccionadas para dos períodos recientes. Es claro que los sectores más perjudicados en la fase de con-

tracción, como el informal, el privado y las ocupaciones de calificación media, fueron también los que más crecieron durante la expansión. Las ocupaciones no calificadas aún no se recuperan, el empleo formal no se vio afectado en la etapa contractiva, lo mismo que las ocupaciones de calificación alta, aunque

estas últimas han disminuido en la fase expansiva. Y llama la atención el aumento del empleo público, que posiblemente se relacione con las actividades de educación y salud, cuyo comportamiento ya se reseñó.

Otros grupos que fueron muy afectados en los trimestres de contracción y se han venido recuperando posteriormente son los jóvenes de entre 15 y 24 años, los adultos mayores de 45, incluidos los mayores de 60, y las personas con niveles de educación de primaria completa, secundaria incompleta y universitaria sin título.

#### Avances para la prospección: módulo de puestos vacantes en empresas

Las últimas dos ediciones de este capítulo han aproximado el tema de la demanda laboral y la prospección del empleo en el mediano plazo, a partir de indicadores como el índice de demanda laboral de corto plazo, y metodologías para calcular encadenamientos y proyectar el empleo con base en la matriz insumo producto (MIP) del Banco Central. Se ha señalado que el país cuenta con valiosa información histórica sobre las características del empleo efectivamente generado, pero persiste una crónica escasez de datos sobre la cantidad y los perfiles formativos de la mano de obra que requerirán las empresas e instituciones en el futuro. Costa Rica no realiza estudios prospectivos sistemáticos de necesidades a nivel de sectores económicos, y sin ese sustento, mucho de lo que se diga tendrá un profundo sesgo especulativo.

Para avanzar en el conocimiento de la estructura y dinámica del mercado laboral, en el cuarto trimestre de 2016 se llevó a cabo una prueba piloto de un módulo sobre prospección de demanda laboral, financiada por el Programa Estado de la Nación (PEN), en el marco de la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE) que realiza el INEC. Este proyecto es un trabajo conjunto de ambas entidades, en respuesta a la necesidad creciente de información sobre demanda de empleo, específicamente sobre las características de las personas trabajadoras que requirieron las empresas en puestos que estuvieron vacantes<sup>20</sup> durante el año 2016. La prueba buscó analizar la idoneidad de

FIGURA 2.1

#### Principales características de los puestos vacantes en 189 empresas encuestadas en la ENAE. Cuarto trimestre de 2016

Por ramas de actividad	Por tipo de ocupaciones	Por duración máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Principal sector: industria manufacturera (más del 50%).</li> <li>Le sigue comercio (13%).</li> <li>Los restantes doce sectores pesan muy poco en la distribución total de vacantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elementales (o no calificadas: 26%).</li> <li>Ocupaciones artesanales, mecánicas y afines (22%).</li> <li>Técnicas y de nivel medio (15%).</li> <li>Profesionales y científicas (solo un 5%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90% disponible hace menos de tres meses.</li> <li>7% disponible de tres a seis meses.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAE, del INEC.

las preguntas planteadas en el módulo, así como verificar la aceptación de esta temática por parte de los informantes y, de esta manera, ofrecer recomendaciones para una potencial aplicación continua de consultas sobre prospección laboral.

En la ENAE se elige una muestra de empresas privadas en todo el territorio nacional, que tengan diez o más trabajadores y desarrollen cualquier actividad económica, excepto las ubicadas en los siguientes sectores: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; construcción; hogares como empleadores y organizaciones extraterritoriales. La prueba piloto se aplicó a 335 unidades productivas, que equivalen a la mitad de las que brindaron información en al menos uno de los tres primeros trimestres de 2016. Para escogerlas, en primera instancia se consideró obligatorio incluir a aquellas que indicaron tener puestos vacantes en al menos uno de los períodos; se identificaron 105 establecimientos que cumplían ese requisito. Las restantes 230 empresas fueron seleccionadas aleatoriamente, con un criterio de participación según rama de actividad.

Dado que la selección de la muestra fue intencionada, no es posible realizar inferencia estadística para el conjunto de las empresas. Sin embargo, brevemente se comentan algunos de los datos obtenidos, con el único fin de ilustrar las oportunidades que ofrece, para el análisis de la demanda laboral, la aplicación per-

manente de un conjunto de preguntas sobre puestos vacantes, como parte de la ENAE. Un total de 294 empresas (87,8%) participó de manera efectiva en la prueba piloto. De ellas, 189 tenían puestos vacantes (64,3%) y sus características se resumen en la figura 2.1.

Al ser consultadas sobre las dificultades que enfrentan para llenar las vacantes, las 189 empresas participantes señalaron, en orden de importancia, la falta de experiencia laboral; candidatos que no tienen el perfil académico buscado, sobre todo en los puestos que requieren secundaria incompleta, y la carencia de habilidades o actitudes personales específicas, particularmente en los que solicitan estudios universitarios. No hubo problemas para llenar poco más de la mitad de las vacantes, aunque la proporción es menor en las plazas para profesionales.

Los impactos que generan las vacantes sin llenar son aumento en los costos operativos (27%), atraso en el desarrollo de nuevos productos o servicios (24%), dificultad para alcanzar estándares de calidad (12%) o pérdida de ventas (11%). Para un 22% de las empresas consultadas la situación descrita no tiene ningún efecto.

Menos de la mitad de los participantes señaló que tomará medidas adicionales para llenar las vacantes, como aumentar el gasto en reclutamiento, colocar más anuncios, redefinir el perfil de puestos o bajar la calificación requerida y subcontratar el trabajo a otras empresas.

## Igualdad de oportunidades y capacidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Este capítulo entiende la equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades, de manera que todos los habitantes tengan los medios para potenciar sus capacidades (un conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos). Esta situación no asegura que todos obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes, inteligencia, suerte, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ningún individuo enfrente bloqueos sociales que lo condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

Reducir la pobreza y la desigualdad son condiciones indispensables para avanzar en el desarrollo sostenible, de conformidad con los objetivos de la denominada Agenda 2030, de la ONU<sup>21</sup>. La persistencia de estos problemas no solo afecta a las personas que los sufren, sino que también acarrea costos sociales y económicos para la sociedad en su conjunto (Cepal, 2016).

En esta edición el análisis de la pobreza incluye dos mediciones: la línea de ingreso y el método multidimensional. Ambas mostraron descensos en el porcentaje de hogares pobres entre 2015 y 2016, por lo que se realizó un estudio a profundidad para tratar de entender esos resultados. En el caso de la pobreza por ingresos, se determinó que el 61% de la reducción se debió al efecto de las transferencias monetarias que entregan los programas sociales, un 22% a la baja en el costo de la canasta básica alimentaria —un hecho sin precedentes ocurrido en 2016— y el restante 17% al aumento en el ingreso laboral de los hogares. El impacto de la política social fue mayor en las zonas rurales. Y según el enfoque multidimensional, la mejora en el indicador “sin uso de Internet” es uno de los factores

que más incidió en la disminución de la pobreza en el período indicado.

Como tema especial, se estudian en detalle los indicadores socioeconómicos de la región Chorotega, en busca de explicaciones para la notable reducción que se dio en la pobreza por ingresos entre 2014 y 2016 (de casi diez puntos porcentuales). El análisis muestra que, si bien como tendencia el porcentaje de hogares pobres ha decrecido en Guanacaste, no se identifica en las actividades productivas, o en información de fuentes distintas a las Enaho, una razón de peso que justifique la baja tan fuerte en dos años, por lo que la hipótesis principal apunta al efecto de un cambio metodológico.

En materia de desigualdad se da seguimiento al ingreso de los hogares y su distribución. Por quinto año consecutivo no se registraron cambios estadísticamente significativos en el coeficiente de Gini, que se mantiene bastante alto (0,521). En 2016 se incrementó en términos reales el ingreso total promedio mensual de los hogares (3,3%), luego de haberse contraído en los dos años previos. Además, por primera vez desde 2010 el ingreso de los hogares del primer quintil (el 20% más pobre) creció en términos reales (4,5%). Sin embargo, persistió la brecha con respecto a los hogares más ricos, cuyos ingresos también aumentaron.

### Un 31,5% de los hogares sufre pobreza por ingresos, multidimensional o ambas

Las personas que carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas para tener una vida mínimamente aceptable, es decir, que están en condiciones de pobreza, son las más excluidas del acceso a las oportunidades. Por lo general esta población ha sido analizada con base en el ingreso de los hogares, estableciendo un umbral por debajo del cual un hogar se clasifica como pobre. No obstante, como apunta Amartya Sen (2000), este fenómeno debe concebirse como la privación que impide el desarrollo del potencial de capacidades básicas de cada individuo, y no como una mera falta de ingresos. Por lo tanto, este capítulo incorpora dos tipos de medición: la línea de pobreza<sup>22</sup> y el método multidimensional<sup>23</sup>.

El enfoque según insuficiencia de ingresos estima que, en promedio, una quinta parte de los hogares de Costa Rica está en condiciones de pobreza. A partir de 1994 se inició un período de estancamiento que, con algunas variaciones en años específicos (como 2003 y 2007), mantiene el indicador en un 20%. El gráfico 2.5 muestra la evolución en la última década, durante la cual solo entre 2006 y 2007 hubo una reducción estadísticamente significativa en la pobreza, que pasó de 20,2% a 16,7% (-3,5 puntos). Sin embargo, el avance no fue sostenible y en los años siguientes retornó el histórico 20%.

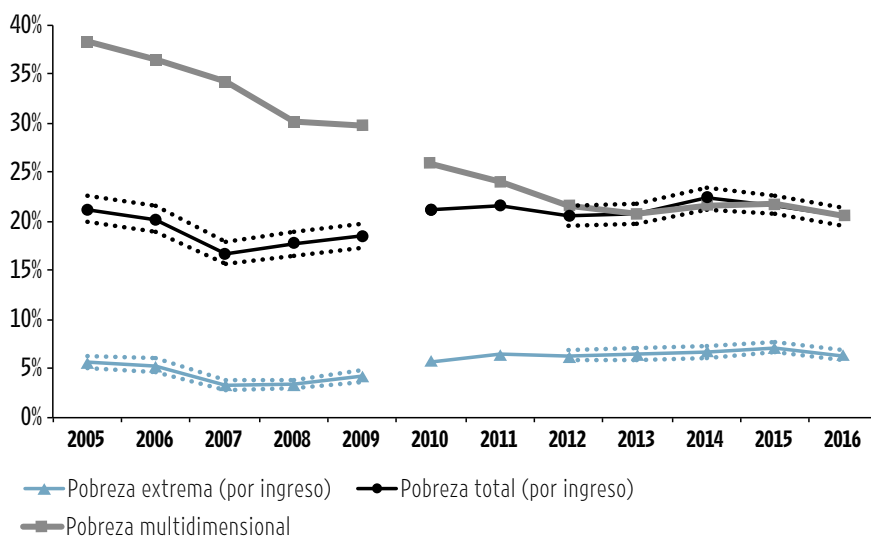
En 2016 se registró una incidencia de 20,5%, lo que equivale a 307.270 hogares y 1.115.261 personas que no cuentan con recursos para adquirir una canasta representativa de bienes y servicios que provee un estándar mínimo de consumo para cada miembro del hogar. El porcentaje reportado implica un descenso con respecto a la cifra de 2015 (21,7%), un cambio que, según el INEC (2016), es estadísticamente significativo. No obstante, un ejercicio realizado para este capítulo obtuvo resultados que ponen en duda tal afirmación (recuadro 2.1).

Por su parte, el método multidimensional sí muestra una reducción sostenida en el porcentaje de hogares pobres en los últimos diez años, período para el cual se tienen estimaciones. En 2005 un 38% de los hogares estaba afectado por esta condición, cifra que casi duplicaba la obtenida por el método de ingresos (gráfico 2.5). Cuatro años después, la pobreza multidimensional había caído casi nueve puntos porcentuales, tendencia que se mantuvo hasta llegar a un mínimo de 20,5% en 2016, equivalente a 306.854 hogares y 1.221.469 personas. Según Fernández y Del Valle (2016) el principal indicador que explica esta disminución es el acceso y uso de internet, seguido por la asistencia a la educación regular.

En el 2016 se presentó la particularidad de que, sin importar el tipo de medición, la pobreza afectó a un 20,5% de los hogares, aunque la coincidencia no implica que se trata de las mismas personas y los mismos hogares. Solo un 9,5% de los hogares es clasificado como pobre en ambas mediciones. Un 11% son

GRÁFICO 2.5

## Incidencia de la pobreza, según método de medición



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones por el método de ingresos (a un 95% de confianza). No están disponibles los datos de las Enaho 2010 y 2011.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

pobres por insuficiencia de ingresos, pero no según el enfoque multidimensional, y otro 11% solo es pobre multidimensional. Esto quiere decir que, de todos los hogares pobres, menos de la mitad (46%) lo son simultáneamente por ambos métodos. Además, estas cifras muestran que, aun cuando se disponga de recursos económicos suficientes para superar la línea de pobreza, ello no garantiza que todos los miembros del hogar satisfagan las necesidades que, desde la óptica multidimensional, se consideran mínimas para que las personas desarrollen sus capacidades potenciales (Fernández y Del Valle, 2017).

Estos resultados también revelan que dos terceras partes de los hogares en Costa Rica (68,5%) no se definen como pobres por ninguna de las dos metodologías, pero una tercera parte (31,5%) sufre algún tipo de pobreza, ya sea monetaria, multidimensional o ambas. Este hallazgo plantea retos importantes para la política social, pues, como se explicará más adelante, cada grupo presenta características muy particulares y demanda programas diferenciados.

Como se ha señalado en ediciones anteriores, este es un fenómeno diná-

mico, especialmente si se mide por insuficiencia de ingresos, debido a que pequeños cambios en los ingresos de los hogares —incluso de tan solo un colón— puede ubicarlos por encima o por debajo de la línea de pobreza. Para profundizar en ese dinamismo, Fernández y Del Valle (2017) utilizaron la base de datos del semipanel de las Enaho 2015 y 2016, que dio seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares y personas en esos dos años. Para construir esa base de datos se identificaron las personas cuyas características coincidían entre las Enaho de 2015 y 2016. El semipanel logró “empatar” aproximadamente a la mitad de los individuos de la encuesta del 2016 (para más detalles técnicos, véase el Anexo Metodológico de este Informe).

El gráfico 2.6 muestra los flujos en la pobreza que experimentaron los hogares entre 2015 y 2016, según los dos métodos aquí considerados. Es importante aclarar que estas cifras difieren de las presentadas unos párrafos antes, pues aquellas corresponden a 2016 y provienen de la Enaho, mientras que estas se calcularon con la base de datos del semipanel 2015-2016. El gráfico excluye el 57,4% de los hogares que no fue pobre en 2015 ni en

RECUADRO 2.1

## Reducción de la pobreza en 2016 no es estadísticamente significativa

Un ejercicio realizado para este Informe determinó que no es posible afirmar que hubo una reducción estadísticamente significativa en la incidencia de la pobreza entre 2015 y 2016.

En primer lugar, se debe tener presente que este indicador se obtiene de una encuesta que se aplica solo a una parte de la población total (denominada muestra), por lo que el dato tiene un error asociado, o “error de muestreo”. Para validar la certeza de la estimación, se calcula el “error estándar” y se construyen intervalos de confianza, que indican entre cuales valores podría estar la verdadera cifra (con una probabilidad asignada).

En 2015 el INEC estimó que un 21,7% de los hogares costarricenses era pobre, pero ese valor es solo uno de los muchos posibles, pues al calcular los intervalos de confianza con un 95% de probabilidad, el verdadero dato se ubicaría entre 20,8% y 22,6%. Para 2016 se reportó que la pobreza bajó a 20,5%, con un intervalo de confianza que oscila entre 19,6% y 21,4%.

Estos datos muestran que hay un traslape en los intervalos de 2015 y 2016 (de un 20,8% a un 21,4%). Esto a su vez implica que existe la probabilidad de que en ambos años el porcentaje de pobreza haya sido el mismo, o al menos muy similar, por lo que no es posible concluir de manera tajante que hubo un descenso con significancia estadística. Otra forma de verlo es que la pobreza estimada, así como su error estándar, no son suficientemente distintos como para que sus intervalos de confianza se distancien a una magnitud tal que no haya zona de traslape. Habrá que esperar los resultados de unos años más para comprobar si, en efecto, la pobreza se redujo de forma significativa y sostenida a partir del 2016.

Fuente: Segura, 2017.

2016. Del 42,6% de hogares que sí fue pobre, un 14,0% se mantuvo en esa condición con el mismo método en ambos años. El restante 28,6% cambió: un 8,6% entró en pobreza en 2016, un 10,8% salió de ella y un 9,2% siguió siendo pobre, pero varió la manera de clasificarlo como tal (de ingresos a multidimensional o viceversa). De todos los hogares que superaron la pobreza en 2016, su situación en 2015 era la siguiente: un 44% era pobre por ingresos, un 42% sufría pobreza multidimensional y el restante 14% estaba afectado por ambos métodos.

### Transferencias de los programas sociales explican el 61% de reducción de la pobreza por ingresos en 2016

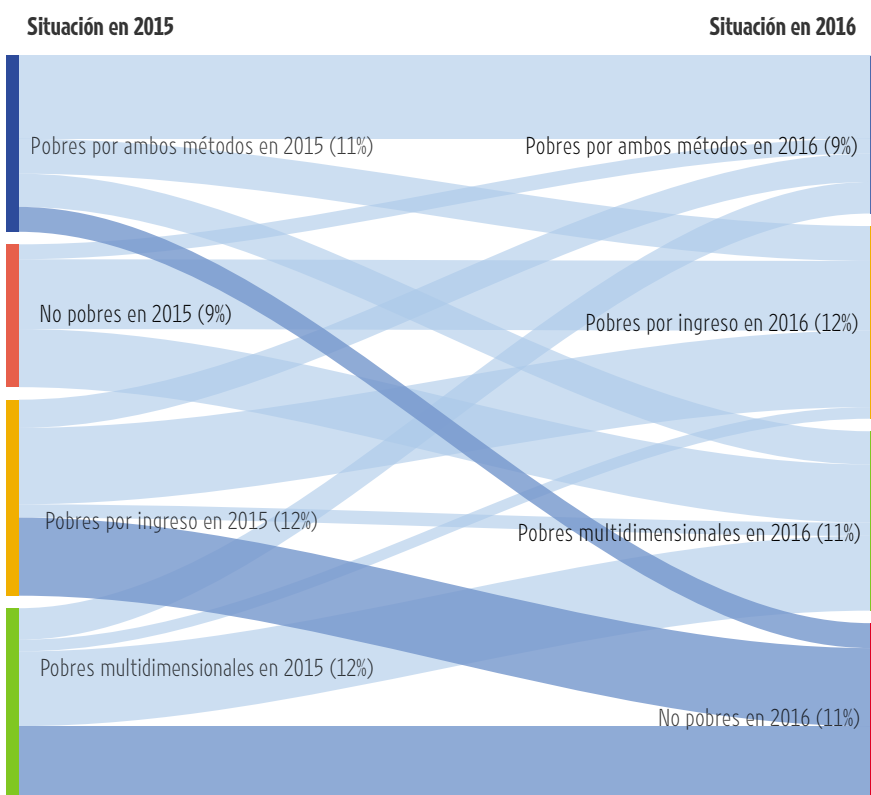
La citada investigación de Fernández y Del Valle (2017) también utilizó la base de datos del semipanel de las Enaho para indagar acerca de los factores que podrían asociarse a la aparente reducción de la pobreza entre 2015 y 2016. En el caso de la pobreza por ingresos, se consideraron tres elementos que están estrechamente relacionados con ese fenómeno: el valor de la canasta básica alimentaria (CBA), que determina la línea de pobreza (LP), las transferencias monetarias de los programas sociales y el cambio en los ingresos laborales.

En 2016 tanto el costo de la CBA como la LP disminuyeron con respecto al 2015, un hecho sin precedentes en las últimas décadas y que fue más significativo en las zonas urbanas. Por ejemplo, la LP urbana bajó un 1,3%, mientras que la rural lo hizo en 0,9%. Su impacto en la reducción de la pobreza se analiza más adelante.

El ingreso total del hogar que se utiliza para calcular la pobreza tiene cuatro grandes componentes: el laboral, las transferencias monetarias (públicas y privadas), las rentas de la propiedad y las transferencias no monetarias (en especie, como por ejemplo la donación de alimentos). En promedio, el 80% de los ingresos de las familias proviene del trabajo, un 13% de transferencias monetarias y un 6% de las rentas de la propiedad. Sin embargo, las proporciones varían según estrato económico, pues en los hogares pobres el componente laboral pierde importancia y las transferencias públicas

GRÁFICO 2.6

### Flujos en la condición de pobreza de los hogares<sup>a/</sup>, según método. Semipanel 2015-2016



a/ Se visualiza el flujo en la condición de pobreza entre 2015 y 2016, de aquellos hogares que fueron afectados en uno o ambos años, por uno o ambos métodos (42,6%). Se excluyen los que no fueron pobres en 2015 ni en 2016 (57,4%).

Fuente: Gómez Campos, 2017 a partir de Fernández y Del Valle, 2017.

la ganan. En 2016, el ingreso promedio de los ocupados creció 1,7%, luego de mostrar reducciones en los dos años previos. Además, casi una tercera parte de los hogares recibe una transferencia monetaria pública.

Aunque la disminución de la pobreza por ingresos registrada en 2016 no es estadísticamente significativa, según se mostró en el recuadro 2.1, sí representa el descenso más fuerte de la última década. Para entender este hecho se realizó un conjunto de simulaciones, a fin de calcular el posible impacto que los tres factores seleccionados tuvieron en el resultado final y analizar su sostenibilidad en los próximos años (Fernández y Del Valle, 2017).

Los efectos se estimaron a partir de dos enfoques. El primero, denominado “efecto marginal”, consiste en calcular la

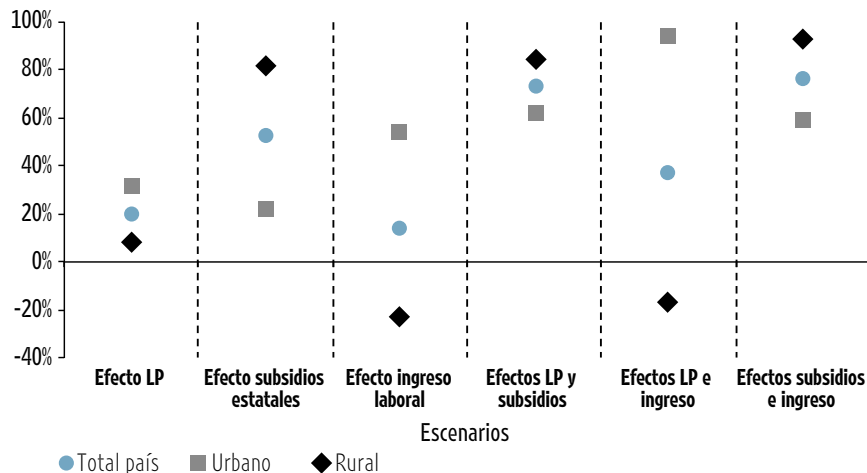
pobreza en ausencia del cambio que realmente ocurrió en un factor determinado, pero manteniendo los demás. Esto permite aproximar la magnitud que habría tenido la pobreza si ese factor específico no hubiera estado presente.

El segundo enfoque, denominado “efecto conjunto”, supone que la mayoría de los hogares que logró salir de la pobreza lo consiguió a través del efecto combinado de varios factores, no de uno solo, por lo que se intenta descomponer la proporción del efecto que es atribuible a cada factor involucrado, para cada hogar particular.

El gráfico 2.7 muestra los hallazgos del análisis de los efectos marginales. Entre ellos destacan dos. En primer lugar, los escenarios que contemplan los subsidios estatales tienen mayor impacto en la pobreza que aquellos que no los

GRÁFICO 2.7

**Cambio en la incidencia de la pobreza por ingresos con respecto al resultado de 2016, según escenarios simulados<sup>a/</sup>, total y por zona. Semipanel 2015-2016**



a/ Los escenarios simulan los efectos que pudieron tener tres factores en los resultados de pobreza de 2016: la línea de pobreza (LP), los subsidios estatales y los ingresos laborales. Escenarios con cifras negativas indican que la pobreza aumentó.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

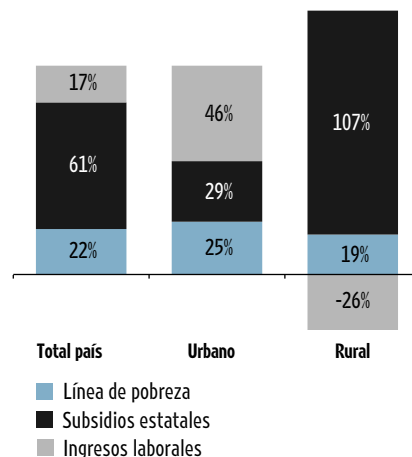
consideran, por lo que se convierten en el factor más significativo. Segundo, los resultados por zona son distintos. En la urbana, los factores más importantes son el aumento del ingreso laboral y la reducción de la LP, mientras que en la rural los subsidios estatales explican en su totalidad la reducción de la pobreza, pues el efecto del ingreso laboral fue más bien negativo, es decir, este factor más bien la aumentó.

Por otra parte, al descomponer los efectos combinados de los factores (gráfico 2.8) se obtiene que la disminución atípica en la LP y el valor de la CBA generó un 22% de la reducción de la pobreza por ingresos; el aumento en los ingresos laborales da cuenta del 17%, con diferencias por zona como ya se mencionó, y el restante 61% se debe al incremento en el ingreso per cápita derivado de la entrega de subsidios estatales (transferencias monetarias y becas) a los hogares pobres, especialmente en las zonas rurales (Fernández y Del Valle, 2017).

Por último, el gráfico 2.9 compara algunas características de los hogares en 2016, según el flujo de entrada o salida de la pobreza por ingresos. Obviamente, de manera sistemática los no pobres ocupan mejores posiciones en todos los indi-

GRÁFICO 2.8

**Contribución de cada factor<sup>a/</sup> a la reducción de la pobreza por ingreso, según zona. Semipanel 2015-2016**

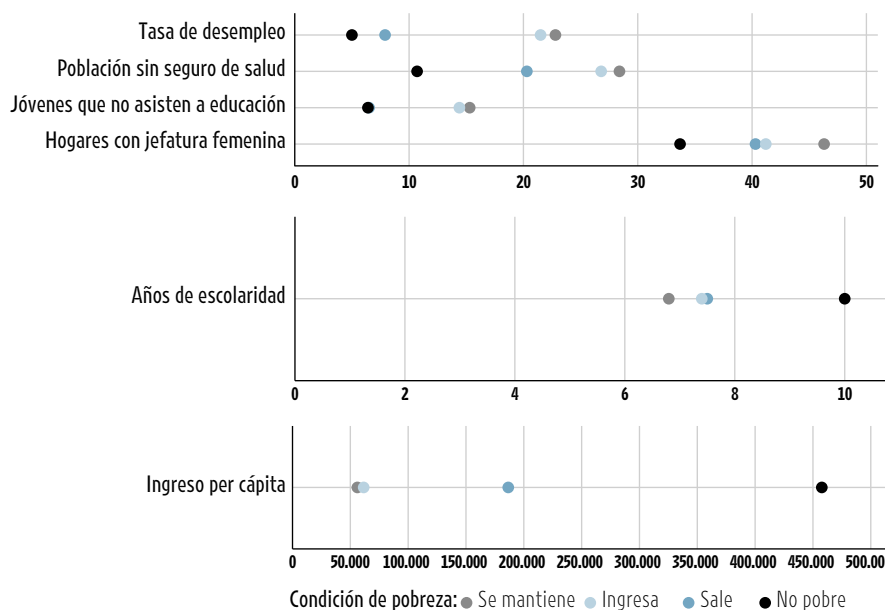


a/ La cifra negativa indica que el factor incrementó la pobreza.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

GRÁFICO 2.9

**Características seleccionadas de los hogares en 2016, según flujo de pobreza por ingresos. Semipanel 2015 y 2016**



Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

cadores. Los hogares que salieron de la pobreza tienen niveles intermedios y más favorables que los de aquellos que cayeron en esa situación. Las condiciones de estos últimos se asemejan más a las de los hogares que siguen siendo pobres.

### La educación tiene mayor peso en la reducción de pobreza multidimensional

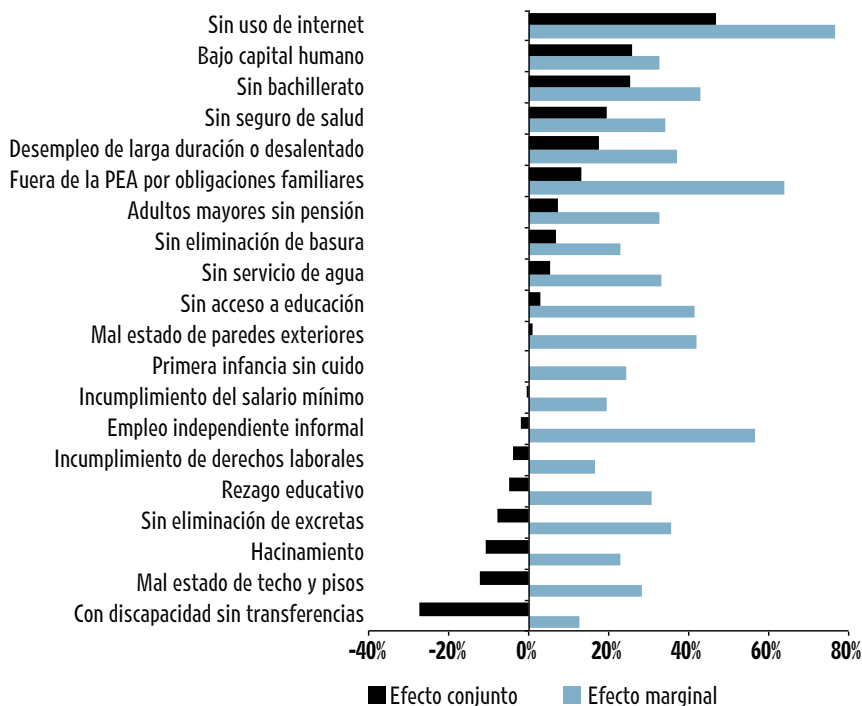
Tal como se mostró en secciones anteriores, la pobreza multidimensional también es dinámica, pues en 2016 un 8,8% de los hogares del país salió de esa condición, mientras que un 7,3% ingresó a ella. Esto dio lugar a una reducción en su incidencia, que pasó de 21,8% en 2015 a 20,5% en 2016 (-1,3 puntos porcentuales).

El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en cinco áreas o “dimensiones”: educación, salud, vivienda y uso de internet, trabajo y protección social. A su vez, cada una de estas dimensiones está compuesta por cuatro indicadores, para un total de veinte. En este apartado se analiza cada uno de ellos, para identificar cuáles fueron los que más contribuyeron a la reducción de la pobreza. Debido a que algunas carencias son más frecuentes que otras, su efecto final en el cambio puede ser muy distinto. Por ejemplo, todos los indicadores de protección social fueron creados en función de poblaciones minoritarias, y dan cuenta de carencias que solo pueden estar presentes en los hogares que tienen miembros con esas características, por ejemplo personas con discapacidad o adultas mayores, lo cual reduce su peso relativo.

Este enfoque también permite calcular la intensidad de la pobreza, definida como el promedio ponderado de las carencias, medidas a través de los indicadores a los que no tienen acceso las familias. El puntaje varía entre 0 y 100, y el punto de corte para clasificar un hogar como pobre es igual o mayor a 20. En 2015 la intensidad de la pobreza en los hogares que permanecieron en esa condición era de 30 puntos, pero entre los que la superaron era de 25. Esto muestra que las familias con mayor probabilidad de

GRÁFICO 2.10

### Efectos marginal<sup>a/</sup> y conjunto<sup>b/</sup> en la reducción de la pobreza, de los indicadores del método multidimensional. Semipanel 2015-2016



a/ El efecto marginal estima la pobreza multidimensional en 2016 si no hubiera ocurrido el cambio en cada indicador específico, pero sí en los diecinueve restantes.

b/ El efecto conjunto estima el porcentaje que aportó cada indicador a la reducción de la pobreza multidimensional del 2016 en forma simultánea. Barras positivas denotan que ese indicador contribuyó en la disminución, mientras que las barras negativas dan cuenta de desmejoras que propiciaron un aumento.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

salir son las que tienen menos carencias, lo cual es predecible. Además, mientras la intensidad en aquellos que dejaron de ser pobres en 2016 bajó de 25 a 13, entre los que ingresaron subió de 13 a 24. Por último, entre los no pobres la intensidad se mantuvo constante en 7 puntos en ambos años.

El gráfico 2.10 muestra los efectos marginales (aislados) de los veinte indicadores de la pobreza multidimensional y evidencia que los de mayor importancia relativa son los denominados “sin uso de internet”, “fuera de la PEA por obligaciones familiares” y “empleo independiente informal”. Sin embargo, es poco probable que un hogar salga de la pobreza por el efecto marginal de un solo indicador. Para calcular el efecto conjunto se descomponen las posibles combinaciones y se estima el aporte de cada indicador

al cambio ocurrido en el hogar. El resultado final también se observa en el gráfico 2.10. Las barras de color negro con valores positivos denotan indicadores que ayudaron a reducir la pobreza multidimensional, mientras que las de valores negativos corresponden a indicadores que desmejoraron y propiciaron un aumento en la pobreza. Nuevamente “sin uso de internet” es el más relevante para explicar la disminución, seguido por “bajo capital humano” y “sin bachillerato”.

Las estimaciones también se realizaron por zona. En la urbana, la dimensión que más contribuyó al descenso de la pobreza fue la de vivienda, sobre todo por el efecto de “sin uso de internet”. Educación fue la segunda con mayor aporte, ya que mejoraron tres de sus cuatro indicadores. La reducción del “desempleo de larga duración o desalentado” en los



hogares pobres fue el principal motor en la dimensión de trabajo, mientras que el área de salud tuvo efectos mixtos que prácticamente tendieron a anularse entre sí. Protección social fue el único ámbito que tuvo resultados negativos (Fernández y Del Valle, 2017).

Por el contrario, en la zona rural el indicador “sin uso de internet” tuvo un efecto leve en favor de los pobres, y la dimensión de vivienda en general tuvo un deterioro muy marcado, particularmente por las condiciones de “hacinamiento” y “mal estado de techo y pisos”. La dimensión de trabajo también sufrió desmejoras que propiciaron un aumento de la pobreza, en especial por “incumplimiento de derechos laborales” e “incumplimiento del salario mínimo”.

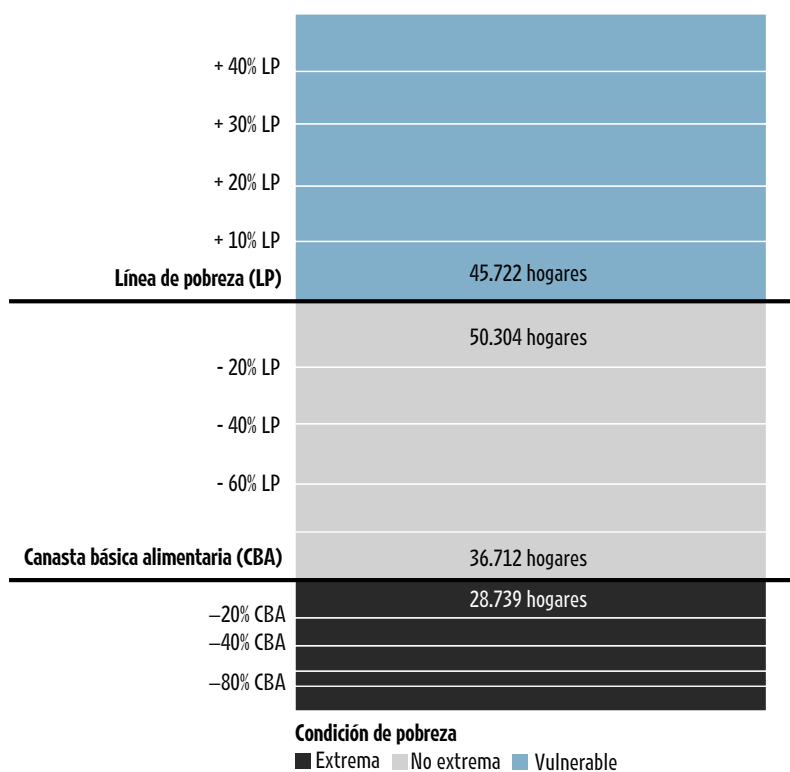
Por el contrario, los principales impulsores de la reducción de la pobreza multidimensional en la zona rural fueron las dimensiones de educación y salud. En el primer caso se registraron avances en “bajo capital humano” y “sin bachillerato”. En el segundo caso, “sin seguro de salud” y “sin eliminación de la basura” contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de los hogares rurales (Fernández y Del Valle, 2017).

### Empleos de calidad son indispensables para lograr reducciones sostenidas en la pobreza

En las secciones anteriores se mostró el fuerte peso que tienen las transferencias de los programas sociales en la reducción de la pobreza por ingresos, impacto que entre 2015 y 2016 fue superior al 60% y favoreció en especial a las zonas rurales. No obstante, si los subsidios estatales no generan mejoras en las capacidades de todas las personas que integran los hogares, será difícil que estos superen su condición a futuro, pues muchas de las ayudas (no todas) son de tipo asistencialista y, por tanto, solo atenúan temporalmente la pobreza. Si los miembros de las familias no logran acceder a empleos de calidad, que les permitan obtener ingresos por sus propios medios, la probabilidad de encontrarse en pobreza bajo cualquier medición es muy alta (Fernández y Del Valle, 2017). Además, al considerar la crisis fiscal que atraviesa el país este factor se torna frágil, sobre todo si se empiezan a

GRÁFICO 2.11

### Hogares en condición de pobreza o de vulnerabilidad a caer en ella, según rango del ingreso total<sup>a/</sup>. 2016



a/ Una vez calculada la condición de pobreza de todos los hogares, se compara su ingreso total con el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de pobreza (LP) y se clasifican en cinco grupos, según la distancia entre ambos.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con datos de la Enaho, del INEC.

aplicar medidas de contención del gasto público que afecten los recursos destinados a las transferencias sociales.

Entre un 20% y un 25% de la reducción de la pobreza reportada en 2016 se explica por la disminución atípica que tuvo el valor de la línea de pobreza (LP) en ese año. Es atípica porque en el período 2010-2014 la LP creció por encima del 4% anual, en 2016 se redujo 1,1%, pero en 2017 volvió a crecer, esta vez en 1,7%. Por su parte, el aumento en los ingresos laborales contribuyó con menos del 20% del cambio y su efecto fue negativo en la zona rural. Estos resultados sugieren que el descenso de la pobreza podría ser reversible si no se acompaña de un crecimiento económico sostenido y generador de empleo.

En otras ediciones este Informe ha señalado que, aunque muchos hogares superan la LP, son vulnerables a caer

en ella por tener ingresos cercanos a la misma. Ello se confirma al observar la dinámica de entrada y salida de la pobreza que ocurre de un año a otro, tal como se explicó en párrafos anteriores.

El gráfico 2.11 muestra la cantidad de hogares que se encuentran en condición de pobreza extrema, no extrema o no pobre pero vulnerable, según diferentes rangos de distancia de sus ingresos totales con respecto a la canasta básica alimentaria (CBA) y la LP. Destaca un grupo de tamaño considerable que está en los límites para pasar de una situación a otra. Por ejemplo, hay casi 88.000 hogares no pobres pero vulnerables a caer en pobreza no extrema, cuyos ingresos superan la LP, pero se alejan de ella en menos de un 20%. Es decir, si reciben un subsidio estatal pero por su condición de no pobres se les retira esa ayuda, entrarían en pobreza.

Los flujos de entrada y salida de la pobreza de un año a otro constituyen un reto para la política social, pues no solo se trata de sacar a los hogares pobres, sino también de evitar la entrada de los vulnerables. Para este último grupo los programas sociales son fundamentales, ya que brindan oportunidades para que las personas amplíen sus capacidades y no dependan de la asistencia social. Cuando un individuo no es pobre gracias a la ayuda estatal, pero no desarrolló capacidades que le permitieran acceder a un empleo de calidad, si pierde ese subsidio—dado que técnicamente ya no es pobre—recaerá nuevamente en esa condición. Este es un círculo vicioso conocido como “la trampa de la pobreza”.

En síntesis, una solución definitiva a este flagelo requiere la atención no solo de los hogares pobres, sino también de los vulnerables a ella, a fin de evitar la “trampa de la pobreza”. Para ello es necesario que los programas sociales, además de proveer apoyo económico, propicien el desarrollo de capacidades que, en el mediano plazo, amplíen las oportunidades de los hogares para acceder a ingresos dignos a través de empleos de calidad.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**FACTORES EXPLICATIVOS DE LA  
REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

véase Fernández y Del Valle, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Tema especial: reducción de la  
pobreza en la región Chorotega**

Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en la región Chorotega la pobreza pasó de afectar a un 33,2% de los hogares en 2014, a un 23,6% en 2016. Este notable descenso cambió su posición con respecto a las demás regiones periféricas del país: dejó de ser una de las dos más pobres, junto con la Brunca, y se convirtió en la de menor incidencia. También hubo una disminución, menos acelerada pero igualmente significativa, en la pobreza extrema.

Esta sorpresiva noticia motivó una serie de preguntas sobre el origen de los resultados: ¿hay cambios en la economía regional que expliquen una reducción

RECUADRO 2.2

**Cambios metodológicos en las Enaho de 2014 y 2015**

En 2014 y 2015 el INEC incorporó cambios metodológicos en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) que se realiza en julio de cada año. Las modificaciones afectan principalmente las estructuras de población por zona y región de planificación que se utilizan en la encuesta, y que variaron en función de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. Además, se renovaron los sistemas de captura y validación de datos, con el uso de dispositivos electrónicos (*tablets*) en las entrevistas y nuevos sistemas informáticos para las labores de procesamiento.

Para seleccionar las viviendas a las que se les aplica la encuesta cada año, se utilizan marcos muestrales construidos a partir de los Censos de Población y Vivienda. Entre 2010 y 2013 las Enaho usaron el marco muestral de viviendas 2000 (MMV-00), pero a partir de 2014 se incorporó un nuevo marco, denominado MMV-2011<sup>24</sup>.

El INEC optó por un cambio paulatino de la muestra, a fin de mantener cierto grado de comparabilidad entre las encuestas. De esta forma, la Enaho 2014 incorporó un 31% de unidades primarias de muestreo (UPM) del MMV-2011 y el restante 69% del MMV-00 (las UPM se denominaban segmentos censales en el anterior marco muestral). La Enaho 2015

completó el 69% de UPM con el MMV-2011, por lo que la totalidad de la muestra de ese año provino del nuevo marco muestral.

Además, a partir de 2014 se comenzó a utilizar las nuevas proyecciones de población basadas en el Censo de 2011, lo que implicó una actualización de las estructuras por región de planificación y por zona. En el marco anterior, el 65% de las personas residía en zonas urbanas, pero con el nuevo marco aumentó a 73%. Estos cambios inciden directamente en los factores de expansión de las encuestas<sup>25</sup>, los cuales fueron ajustados para los años 2010-2013 con esta nueva proporción urbana-rural.

Los cambios también afectaron la estructura de los marcos muestrales para la región Chorotega. El MMV-2000 tenía 83.076 viviendas, de las cuales un 36,5% eran urbanas, mientras que el MMV-2011 contiene 114.531 viviendas, el 52,7% de ellas urbanas. El gráfico 2.12 muestra los efectos que han tenido estas modificaciones en la distribución de los hogares por zona, pues son notables las diferencias en los datos sin ponderar y ponderados (al utilizar el factor de expansión para inferir la población).

Fuente: Morales y Segura, 2017, con información del INEC.

tan fuerte en dos años?, ¿hay evidencia de modificaciones en la calidad del empleo?, ¿cuáles sectores económicos tienen mayor dinamismo en la actualidad?, ¿se percibe la disminución de la pobreza en la región? Dado que, coincidentemente, en estos años el INEC introdujo varios ajustes metodológicos a las Enaho, también es relevante preguntarse si, por el contrario, el resultado fue motivado por esos cambios.

En busca de respuestas a estas interrogantes, para este Informe se llevó a cabo una investigación especial que incluyó el procesamiento y análisis de datos esta-

dísticos y documentos, así como la realización de dos talleres de consulta en Liberia y Cañas, con la participación de veintisiete informantes clave.

El principal hallazgo es que, si bien como tendencia es claro que la pobreza en la región Chorotega se ha venido reduciendo desde mediados de la década de los noventa, no se identifica en las actividades productivas o en otra información distinta a las Enaho, evidencia robusta que justifique el fuerte cambio de los últimos dos años, por lo que la hipótesis más probable para explicar los resultados es el cambio metodológico (recuadro 2.2).

Dado que la disminución de la pobreza en Guanacaste es muy reciente, no es correcto hacer afirmaciones contundentes sobre un cambio estructural en las condiciones de vida de la población, en especial porque persisten dudas sobre los factores que subyacen a esa variación. Lo que se sabe en 2017 es que el Guanacaste que muestra la Enaho en la actualidad es considerablemente más urbano y con una economía más ligada a los servicios, que lo que reflejaba la misma encuesta hace algunos años. Es decir, luego de los ajustes metodológicos, la Enaho parece capturar una realidad distinta en las condiciones de empleo y localización de la población, cuya consolidación –o no– deberá analizarse en los próximos años.

Se recomienda que en futuras encuestas el INEC amplíe la muestra de las regiones periféricas, pues hay indicios de que no se está captando de manera adecuada sus dinámicas. Esto, aunado a la carencia que tiene el país de información actualizada con desagregación territorial, ya sea por regiones, cantones o distritos, dificulta el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones basadas en datos confiables y veraces.

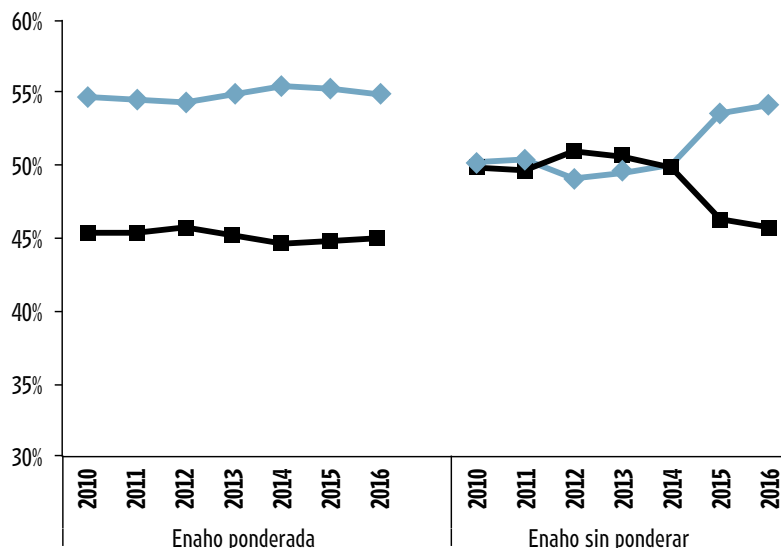
### Tendencia de reducción de la pobreza en Guanacaste en el largo plazo

Como se observa en el gráfico 2.13, desde 1990 la pobreza total y extrema en Guanacaste<sup>26</sup> exhibe una tendencia decreciente, con algunas oscilaciones. Cuando se pasó de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), aplicada entre 1990 y 2009, a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) a partir de 2010, hubo cambios en los resultados, aunque es importante tener en cuenta que las cifras no son comparables entre sí debido a cambios metodológicos<sup>27</sup>. En el período 2010-2014 las Enaho mostraron una incidencia de la pobreza total estable, superior al 30% de los hogares. Por el contrario, la pobreza extrema aumentó de 9,9% en 2010 a 12,1% en 2014.

Para entender las causas de la disminución reportada en 2015 y 2016 es necesario examinar el comportamiento del mercado de trabajo y la política social. En el primer caso se esperaría una combinación positiva de más ocupación y mejores ingresos, y en el segundo una

GRÁFICO 2.12

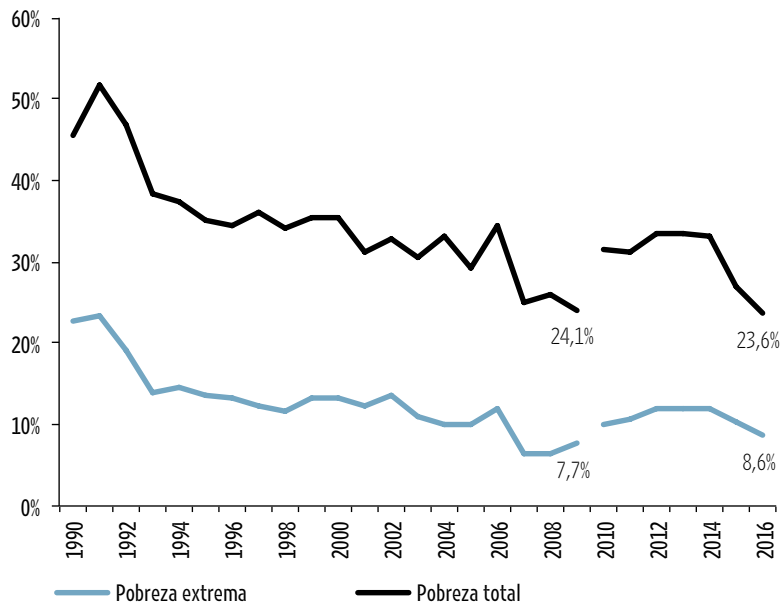
### Región Chorotega: distribución de hogares por zona, con datos de la Enaho ponderados y sin ponderar



Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

GRÁFICO 2.13

### Región Chorotega: hogares en condición de pobreza total y extrema<sup>a/</sup>



a/ Las cifras de los períodos 1990-2009 y 2010-2016 no son comparables, debido a cambios metodológicos en las encuestas.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

mayor inversión en programas sociales y un aumento en el número de beneficiarios. Si el cambio en estos indicadores se mueve en sentido contrario, el resultado

dependerá de la variación en cada uno de ellos y de su importancia relativa en el ingreso total de los hogares. Las cifras del período 2010-2016 son contradictorias.

Por el lado de los ingresos, entre 2014 y 2016 se registró un fuerte incremento en términos reales en el ingreso total del hogar (que considera todas las fuentes), que ascendió a 818.116 colones corrientes en el último año, el segundo más alto entre todas las regiones de planificación, solo por debajo de la Central.

El gráfico 2.14 ilustra las tendencias del ingreso laboral promedio —principal componente del ingreso total— en términos reales. Es evidente que hubo un considerable aumento entre 2014 y 2015, y una disminución entre 2015 y 2016, sobre todo para las mujeres. Para los hombres ocupados, que representan el 60% del total de la región, el ingreso en 2016 fue significativamente más alto que en 2014, pero apenas un 1,3% superior al de 2010. En el caso de las mujeres ocupadas, el ingreso de 2015 fue similar al de 2013 y tan solo alcanzó a compensar la contracción sufrida en 2014, mientras que el ingreso de 2016 se mantuvo por debajo del reportado en 2010.

Por otra parte, los indicadores arrojan dudas sobre la calidad del empleo generado. Por ejemplo, la participación laboral de las mujeres ha crecido, pero los nuevos puestos se concentran en servicios domésticos, una actividad con baja remuneración y escasa protección social. En Guanacaste es alto el porcentaje de hogares con jefatura femenina (36,1%), un indicador que, como se sabe, está asociado a la pobreza.

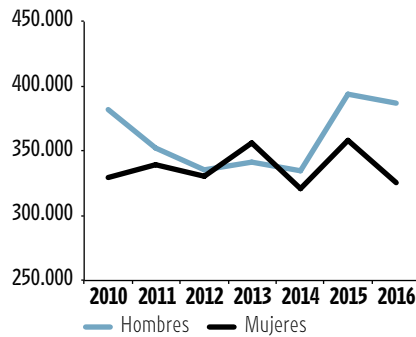
Los datos más recientes sobre la pobreza en Guanacaste parecen consistentes con la última medición disponible del índice de desarrollo social (IDS), que asigna a la región Chorotega un puntaje de 47,2, el mismo que a la Pacífico Central (47) y muy por encima de la Brunca, la Huetar Atlántica y la Huetar Norte (Mideplan, 2014b). Además, la región Chorotega es, junto con la Brunca, una de las dos que lograron reducir la desigualdad de ingresos (medida por el coeficiente de Gini) entre 2015 y 2016; pasó de 0,508 a 0,492, lo que la convirtió en la región menos desigual en el último de esos años.

En cuanto a la política social, dado que tradicionalmente Guanacaste se consideraba una de las regiones con más zonas de bajo desarrollo relativo, en la administración Solís Rivera ha recibido una alta

GRÁFICO 2.14

### Región Chorotega: ingreso promedio real de las personas ocupadas, por sexo

(colones por mes, deflactado con IPC, base junio 2015)



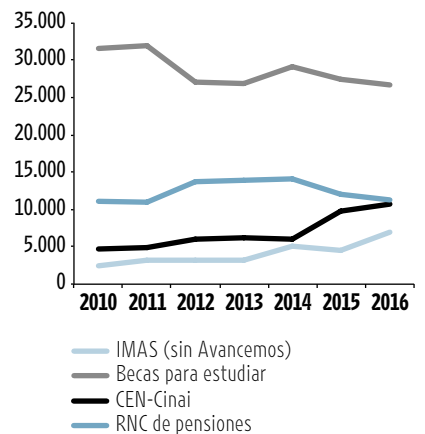
Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

prioridad en la focalización de recursos. En el programa “Puente al Desarrollo”, Mideplan identifica ocho distritos de atención prioritaria: Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Cañas, La Cruz, Santa Cecilia y Sardinal. Por su parte, el programa “Tejiendo Desarrollo” tiene dos territorios y cinco cantones prioritarios: Santa Cruz, Carrillo, Nicoya, Nandayure y Hojancha.

El número de beneficiarios captados por las encuestas permite conocer si los principales programas sociales están llegando a más habitantes. El más grande de ellos, las becas para estudiar, disminuyó en casi 5.000 personas entre 2010 y 2016, mientras que el régimen no contributivo de pensiones (RNC) permaneció estable (con algunos incrementos entre 2012 y 2014). Los otros dos (IMAS y CEN-Cinai) aumentaron su cobertura (gráfico 2.15). Estos resultados indican que en la región Chorotega los programas sociales no tuvieron un impacto significativo en la reducción de la pobreza entre 2015 y 2016, pues la cantidad de beneficiarios en cada uno de ellos se mantuvo relativamente estable, y el que más creció (CEN-Cinai) no consiste en una transferencia monetaria que tiene efectos en los ingresos de los hogares.

GRÁFICO 2.15

### Región Chorotega: personas beneficiarias de algunos programas sociales



Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

### Los servicios ganan participación, mientras las actividades agropecuarias la pierden

Históricamente Guanacaste se ha caracterizado por ser una de las provincias más pobres del país, con una estructura productiva muy ligada al sector primario tradicional y el desarrollo de grandes inversiones públicas, como el Distrito de Riego Arenal Tempisque (DRAT) y el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber. También alberga en su territorio amplias extensiones de áreas silvestres protegidas.

Hace al menos tres décadas esta región inició un profundo cambio en su estructura productiva. Lo que antes fue una economía de base agropecuaria se ha ido orientando cada vez más al turismo y los servicios. Estas transformaciones también han incrementado la demanda por el recurso hídrico, cuya infraestructura no corresponde a las necesidades actuales de la región.

El empleo en actividades agropecuarias pasó de representar un 25,3% en 2001, a solo un 13,6% en 2016, mientras que el empleo en hoteles y restaurantes (aproximación al turismo) creció de 9,4% a 12,8% en el mismo período (gráfico 2.16). Un sector que ha crecido bastante

es el de servicio doméstico, una alternativa para la inserción laboral femenina, pero que, como se mencionó, se caracteriza por la precariedad laboral y los bajos salarios.

Pasada la crisis económica mundial de 2008-2010, la región comenzó a recibir inversión, sobre todo pública, para el mejoramiento de la infraestructura de transporte, hospitalaria, de riego y comercial. Ejemplos de ello son la ampliación de la carretera Cañas-Liberia, el nuevo canal de riego en el DRAT y, desde la iniciativa privada, la edificación del Hospital CIMA y la entrada en operación de una serie de nuevos hoteles. Todo lo anterior se suma a una creciente demanda del sector empresarial para la creación de una zona franca y el financiamiento y construcción del Mercado Regional Chorotega<sup>28</sup>, proyectos que generan grandes expectativas.

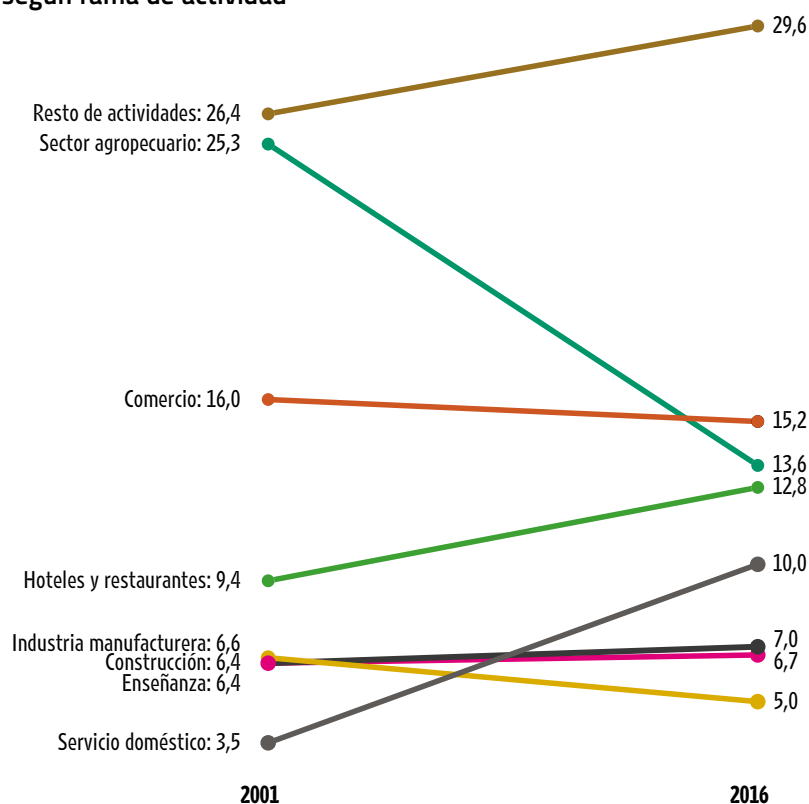
Costa Rica no posee cuentas nacionales desagregadas territorialmente, por lo que no es posible asociar de manera directa el comportamiento de los indicadores de pobreza con el valor agregado de la producción regional. A partir de la revisión de estadísticas complementarias del sector agropecuario, el turismo y la construcción, así como de la percepción de los informantes clave que participaron en los talleres de consulta, se puede afirmar que no hay evidencia de cambios relevantes en las oportunidades económicas y de empleo en Guanacaste en los último dos años.

Por el lado del sector agropecuario, la estructura de la producción no muestra cambios relevantes. La ganadería y el arroz prevalecen como las actividades que abarcan las mayores proporciones de territorio, y en cultivos permanentes domina la caña de azúcar. Cuatro productos lideran las exportaciones agropecuarias regionales: melón, filetes y demás carnes de pescado, alcohol etílico y jugos y concentrados de frutas, sin grandes variaciones en los últimos diez años (MAG, 2015).

En el caso de la construcción, si bien han crecido el número de permisos y el total de metros cuadrados registrados entre 2014 y 2016, apenas alcanzan los niveles del período 2004-2005 (gráfico 2.17). Además es importante señalar que en cantidad de permisos de construcción,

GRÁFICO 2.16

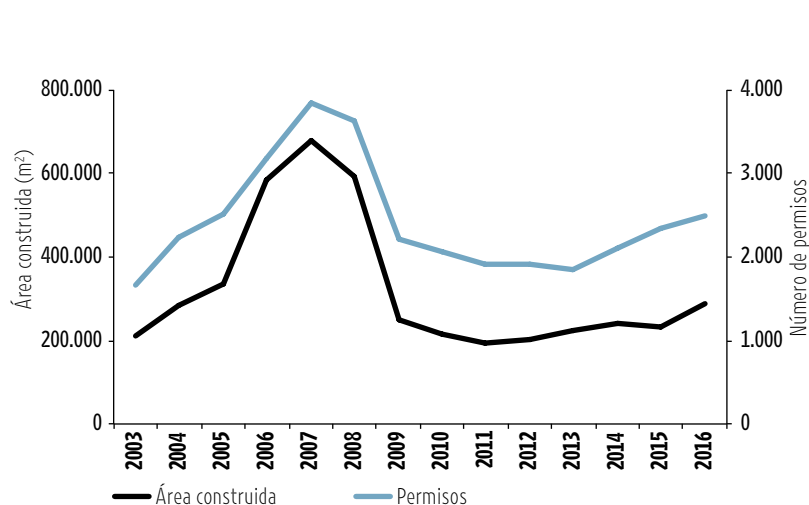
### Región Chorotega: distribución de personas ocupadas, según rama de actividad



Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de las Enaho, del INEC.

GRÁFICO 2.17

### Guanacaste: área construida en nuevas obras y número de permisos de construcción



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos de permisos de construcción del INEC.

desde 2010 la región Brunca supera a las demás regiones periféricas, sin que se perciba ningún efecto significativo en la pobreza.

En lo que concierne al turismo, las cifras de llegadas de visitantes por el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber registran un notable crecimiento en los últimos años, que fue aun más significativo en 2016, luego de que se ampliara la capacidad de esa terminal. No obstante, al igual que en el caso de la construcción, en períodos anteriores de expansión el flujo de turistas extranjeros no generó efectos importantes en la pobreza y la desigualdad. Visto como tendencia de mediano plazo, el dinamismo de esta actividad puede estar teniendo hoy más impacto en los ingresos que hace una o dos décadas, dadas las mejoras en el nivel educativo de la población y la experiencia acumulada sobre las oportunidades de encadenamientos productivos en los servicios turísticos. Esta percepción fue recogida en los talleres de consulta efectuados como parte de esta investigación.

Residentes de la región coincidieron en atribuir credibilidad a la idea de que existe una tendencia de mediano plazo a un mayor dinamismo en actividades del sector terciario, tanto de comercio como de turismo, que no necesariamente son generadoras de puestos de trabajo bien remunerados. En 2016 las municipalidades de Guanacaste tenían registradas 13.682 patentes comerciales, en su mayoría clasificadas como de negocios tradicionales o turísticos, ambos semi-formales (Brenes et al., 2017).

Como posible causa del crecimiento en el ingreso de los hogares, las personas consultadas señalaron el aumento en el número de personas que tienen un segundo empleo. Para comprobar esta hipótesis se procesó la variable correspondiente en las Enaho del período 2001-2016, pero esta más bien mostró una tendencia a la reducción, tanto en la zona rural como en la urbana, de un máximo de 6,3% en 2005, a 4,3% en 2016.

En el período más reciente destaca la apertura de la Universidad Invenio en Cañas y, como parte de esa iniciativa, la construcción del proyecto “Continuum Datacenter”, que albergará una zona

franca; actualmente opera en forma parcial y se espera que genere empleos de alta calificación en los próximos años. A ello se suman las oportunidades para personal técnico y de ingeniería que ofrecen las actividades de producción de electricidad de fuentes renovables en Tilarán y Cañas.

En síntesis, una serie de nuevos emprendimientos, sobre todo de pequeña y mediana escala, podría explicar una tendencia a la mejora en indicadores socioeconómicos en el mediano plazo, pero en la actividad productiva no parece estar el fundamento de la fuerte disminución de la pobreza reportada en los dos últimos años.

Un recuento de notas de prensa sobre la actividad económica en Guanacaste, publicadas en medios nacionales y locales entre diciembre de 2011 y junio de 2017, encontró un total de 64 noticias, en promedio diez por año (Thyme, 2017). En ellas se da cuenta de la creación (real o potencial) de nuevas oportunidades de empleo en la región, así como de proyectos de inversión pública y alianzas privadas para promover la mejora de las condiciones de vida de la población. Aunque tales iniciativas no se concreten, y los registros de las encuestas de empleo del INEC o del aseguramiento en la CCSS no muestren cambios, esas publicaciones pueden haber contribuido a la percepción regional de un ambiente de crecimiento económico.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACION SOCIOECONOMICA DE GUANACASTE

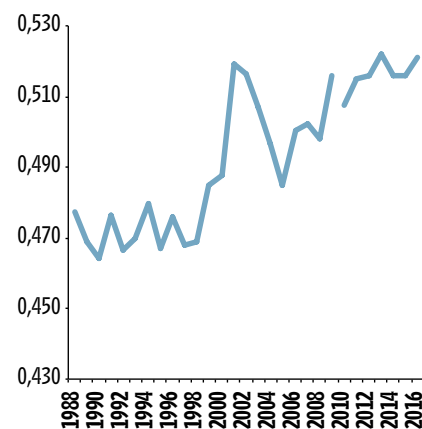
véase Morales y Román, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Sin cambios en desigualdad de ingresos

La distribución de los ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la inequidad. Históricamente, América Latina se ha caracterizado por ser la región más desigual del mundo y Costa Rica no es ajena a esa realidad. Según la Cepal (2016), las asimetrías en la distribución de los ingresos son la causa y el efecto de otras desigualdades en los

GRÁFICO 2.18

#### Evolución del coeficiente de Gini<sup>a/</sup>



a/ Se ordenan y acumulan las personas a partir del ingreso familiar per cápita (neto ajustado).

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

ámbitos del trabajo, la educación y la salud.

Este rasgo estructural se ha mantenido por mucho tiempo, incluso en coyunturas de alto crecimiento económico. A inicios del presente siglo, la mayoría de las naciones latinoamericanas inició un proceso de reducción de la elevada desigualdad de los ingresos que miden las encuestas de hogares, las que por su naturaleza subregistran los ingresos más altos.

Esa tendencia fue contraria a la observada en Costa Rica, que pasó de ser uno de los países latinoamericanos más equitativos en la distribución del ingreso, a estar en rangos similares al promedio regional, como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. El indicador más utilizado para medir la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini<sup>29</sup>, cuya evolución se muestra en el gráfico 2.18. En 2016 su valor fue de 0,521, sin cambios significativos desde 2011, lo que refleja un estancamiento en niveles altos.

De acuerdo con la Cepal (2016), la elevada concentración del ingreso en América Latina guarda una estrecha relación con la insuficiente progresividad de sus políticas fiscales y sociales, sobre todo en comparación con los países desarrollados. En la región los niveles medios de desigualdad calculados con los ingresos de mercado (es decir, antes de impuestos directos y transferencias) son

levemente superiores a los que presentan las naciones de la OCDE, pero los sistemas tributarios y el gasto público social son menos efectivos a la hora de mejorar la distribución de los ingresos disponibles.

Para el promedio de Latinoamérica, cuando se consideran los impuestos directos el coeficiente de Gini solo baja 3 puntos porcentuales, en tanto que la provisión pública de servicios educativos y de salud lo reduce en unos 6 puntos adicionales. Para Costa Rica la Cepal estima que el efecto conjunto de ambos factores es una disminución de 12,1 puntos, y que el aporte de la educación y la salud a ese resultado duplica el de los impuestos y otras transferencias públicas. En los países de la OCDE el impacto redistributivo de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza en promedio 17 puntos porcentuales, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público asciende a 7 puntos porcentuales (Cepal, 2016).

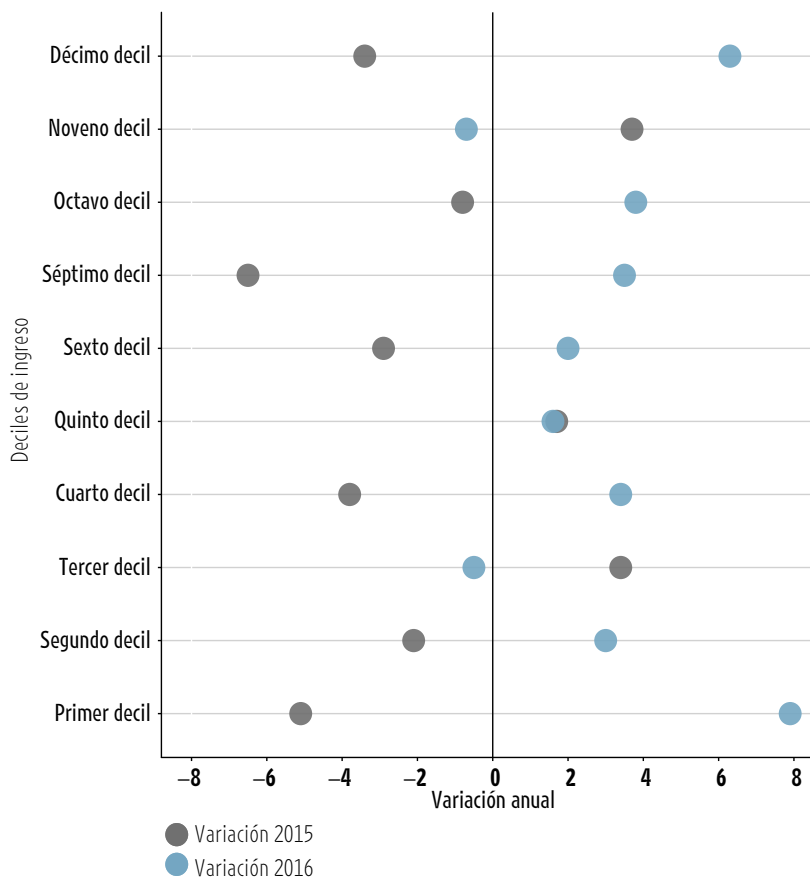
Una estimación más precisa del efecto que tiene toda la inversión social pública (ISP), neta de pensiones contributivas, se presenta en la tercera parte de este capítulo. Los resultados de 2016 muestran que el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita (sin transferencias públicas) es de 0,533. Si a este se le suma el “salario social” producto de la ISP, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente es de 0,403 y equivale a una reducción de casi 13 puntos porcentuales. En otras palabras, cuando se utiliza un concepto más amplio de ingreso, se comprueba que la ISP ha logrado atenuar el aumento en la desigualdad (Trejos y Mata, 2017).

### Regiones y zonas sin diferencias significativas en desigualdad de ingresos

El análisis desagregado por zonas no revela diferencias significativas en la desigualdad de ingresos, con un coeficiente de Gini de 0,509 en la urbana y de 0,502 en la rural. Estos datos restituyen las cifras inesperadas del año 2015, cuando el indicador rural pasó de 0,508 en 2014 a 0,520. Ese cambio se debió a un mayor crecimiento real de los ingresos del quintil más rico, situación que se revirtió en

GRÁFICO 2.19

### Variación real del ingreso promedio del hogar<sup>a/</sup>, por decil de ingreso per cápita<sup>b/</sup>



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio de 2015.

b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con datos de las Enaho, del INEC.

2016. Además aumentaron los ingresos del quintil más pobre, como consecuencia del mayor peso de las transferencias públicas, ya comentado en la sección en que se analizó el tema de la pobreza.

Tampoco se observan cambios sustantivos por regiones de planificación, las cuales exhiben cifras muy similares entre sí en el coeficiente de Gini. Los valores más altos son los de la Brunca y la Huetar Norte, con 0,529, y en el extremo opuesto se ubica la Huetar Caribe, con 0,497.

En 2016 el ingreso neto promedio mensual de los hogares ascendió a 1.027.291 colones, lo que equivale a un aumento real de 3,3% en relación con 2015. Junto a ese mayor ingreso en colones corrientes, el crecimiento se vio favorecido por la contracción del IPC (de -0,9%), entre

junio de 2015 y 2016. El ingreso por trabajo (que representa el 81% del total) también se incrementó en 2,1%, mientras que los subsidios estatales y las becas mostraron la expansión más significativa (14,9%).

Los hogares rurales perciben ingresos que, en promedio, son un 43% menores que los de los urbanos. Además, entre 2015 y 2016 este indicador creció en la zona urbana (4,2%) y disminuyó en la rural (-1,5%). Por fuente, de nuevo los subsidios estatales fueron los de mayor aumento: 15,9% en la urbana y 12,0% en la rural. En esta última es relevante destacar la caída de un 0,4% en los ingresos por trabajo.

Por primera vez desde 2010 crecieron los ingresos de los hogares del 20% más

pobre (primer quintil); la expansión fue de un 4,5% en términos reales, la cifra más alta de todos los grupos. Les siguen los hogares ubicados en el otro extremo, los quintiles cuarto y quinto, con 3,7% y 3,8%, respectivamente. En los restantes quintiles los ingresos aumentaron menos del 2%.

Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que, a diferencia de años anteriores, en 2016 casi todos vieron crecer sus ingresos en términos reales, con excepción de los deciles tercero y noveno, cuyos ingresos, curiosamente, se habían incrementado el año anterior (gráfico 2.19).

Otro indicador para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. En 2016 el primero recibió apenas un 1,2% (sin cambios desde 2014), mientras que el décimo concentró un 33,4%. Cabe mencionar que este último porcentaje aumentó un punto con respecto al año anterior, en tanto que la proporción del noveno decil se redujo de 18,0% a 17,3%. Otro dato relevante es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibió solo un 19% del total, en tanto que el 20% más rico (quinto quintil) absorbió la mitad.

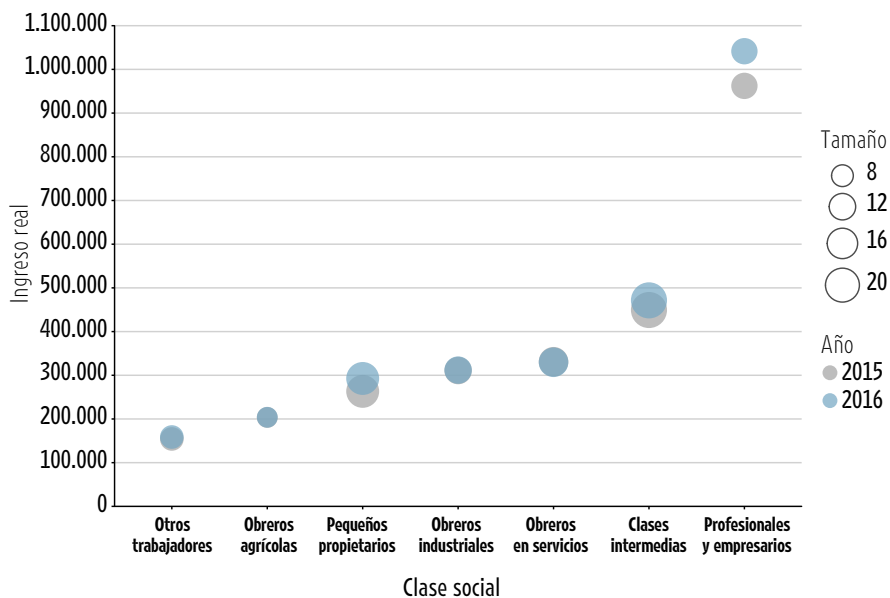
En 2016 los ingresos promedio del quinto quintil fueron 12,9 veces mayores que los del primero, cifra que no ha variado significativamente desde 2013. Esto quiere decir que, en promedio, por cada 1.000 colones que recibió el 20% más pobre de la población, el 20% más rico percibió 12.900. Visto por deciles, el décimo<sup>30</sup> tiene un ingreso 26,8 veces mayor que el primero (el promedio en los países de la OCDE es 9). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos<sup>31</sup> y se contrasta con el primer decil, el indicador para 2016 asciende a 44 veces, 5,5% más que en 2015.

### Resultados dispares en variación de ingresos por clase social

Otra forma de analizar la desigualdad es el enfoque por clases sociales, según la metodología introducida por este Informe en su decimoquinta edición. Las clases sociales se definen como conjuntos de personas con ciertas

GRÁFICO 2.20

**Ingreso promedio real de las personas ocupadas, por clase social, según peso relativo de cada clase<sup>a/</sup>. 2015 y 2016**



a/ Se excluye la clase alta porque sus resultados son poco confiables estadísticamente (pocos casos).

Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de las Enaho, del INEC.

características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas participan en la organización socioproductiva.

Desde esta perspectiva, la estructura del mercado laboral costarricense en 2016 puede describirse de la siguiente manera: un 23% de las personas ocupadas pertenecía a las clases intermedias y un 19% eran pequeños propietarios. En orden de importancia les seguían los obreros en servicios (15%), los obreros industriales (13%) y los profesionales y medianos empresarios (12%); este último fue el único grupo que mostró una contracción con respecto al año 2015. Un 9% formaba parte de la clase denominada “otros trabajadores” (que incluye el autoempleo de baja calificación), un 7% eran obreros agrícolas y el 2% restante conformaba la clase alta.

Entre 2015 y 2016 los ingresos promedio mensuales por trabajo mostraron resultados dispares en términos reales entre clases sociales (gráfico 2.20).

Los mayores aumentos se dieron en los pequeños propietarios, seguidos por los profesionales y medianos empresarios, las clases alta e intermedias, y en menor proporción en el grupo de otros trabajadores. Por su parte, las clases obreras (agrícolas, industriales y de servicios) se mantuvieron estancadas.

Al considerar la distribución por sexo del mercado de trabajo, en el cual un 60% son hombres y el restante 40% mujeres, es posible identificar las clases sociales que se denominan “masculinas”, pues están integradas en un 80% o más por hombres: los obreros agrícolas, los obreros industriales y la clase alta. Por el contrario, solo el grupo de otros trabajadores es “femenino”, ya que el 76% de sus integrantes son mujeres. Las clases intermedias y de profesionales y medianos empresarios son “equitativas”, pues en ellas ambos sexos participan en proporciones iguales. Los pequeños propietarios y los obreros en servicios tienen una distribución similar al promedio del mercado laboral.



### Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. El apoyo del Estado se materializa por medio de la inversión social, ya sea financiando directamente la provisión de bienes y servicios, o bien mediante la transferencia de recursos a las familias para fortalecer su capacidad de pagar por ellos. Por su parte, el mercado, que no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral y respetar los derechos de los trabajadores, los cuales constituyen mecanismos generadores de equidad.

En 2016 continuó la expansión real de la inversión social pública (ISP), pero a un ritmo menor que en 2015. De esta forma, el indicador acumuló cinco años consecutivos de aumento, aunque en esta ocasión no fue generalizado para todos los sectores y mostró una alta dispersión. Además, esta no parece ser una tendencia financieramente sostenible; de no encontrarse una solución al creciente desequilibrio fiscal que vive el país, tarde o temprano este tendrá repercusiones negativas en la ISP, como ya sucedió, por ejemplo, en la primera mitad de la década anterior.

La principal fuente de recursos en este ámbito, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), ejecutó 565.263 millones de colones en 2016, que representan un crecimiento del 2,8% con respecto al año anterior. Este Fondo financia veintiocho programas, que están a cargo de veinte instituciones. En esta edición se analizó la cobertura y las filtraciones de tres de ellos: las pensiones del régimen no contributivo (RNC), los CEN-Cinai y el aseguramiento por cuenta del Estado. Los resultados generales indican que cerca de un tercio de las personas beneficiarias no es pobre por ingresos, cifra que supera el 40% en los CEN-Cinai. Sin embargo, si se inclu-

ye a determinados grupos vulnerables como parte de la población objetivo, las filtraciones se reducen a 18%, y un poco menos en los asegurados por cuenta del Estado (15%).

En esta edición del capítulo por segundo año consecutivo se calculó la inversión social municipal (ISM). Los datos confirman que los aportes se originan principalmente en mandatos legales, lo aprobado por el Concejo Municipal y acuerdos con el Gobierno Central. Son muy pocos los ayuntamientos que han incorporado en sus presupuestos rubros de inversión social distintos a los mencionados. En 2016 la ISM ascendió a 130.543 millones de colones, equivalentes a un 32% del gasto total y un 24% de los ingresos totales de los municipios.

Un programa social que ejemplifica la gestión de la equidad desde el Estado es la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), que busca apoyar la inserción educativa y laboral de las mujeres. En esta entrega el tema se analiza desde la perspectiva de los proveedores del servicio. El principal hallazgo es que la Red está conformada por muchos actores de características disímiles (incluyendo proveedores e instituciones de apoyo) y centros infantiles de tamaños, niveles de involucramiento y formas de operación muy diferentes, lo cual repercute en la calidad de los servicios. Además, la coordinación es débil y mantiene un enfoque de atención a la pobreza, pese a que por ley la Redcudi es un programa universal.

Finalmente, de manera exploratoria el Informe incursiona en el análisis de las tarifas de los servicios públicos regulados y sus efectos sobre la distribución del ingreso, es decir, la relación entre el consumo de esos servicios y la capacidad de pago de las familias. Pese a ser un primer acercamiento al tema, el estudio logró documentar grandes disparidades, tanto territoriales como entre proveedores, en las tarifas que se pagan por servicios de calidad equivalente. También se comprobó la escasez de información disponible para realizar mediciones más precisas y la falta de estudios que muestren el volumen, dirección e impacto de los subsidios cruzados entre distintos tipos de abonados.

### Gestión de la equidad desde el mercado de trabajo: sin avances

Aunque el mercado de trabajo no está llamado a contribuir con las políticas de equidad, la generación de empleos de calidad, el cumplimiento de las garantías laborales y el salario mínimo<sup>32</sup>, así como la cobertura de la seguridad social, son vías que permiten traducir el crecimiento económico en bienestar para los trabajadores y sus familias, así como reducir la pobreza y la desigualdad. El Informe reporta, una vez más, pocos avances en esta materia y problemas que han alcanzado dimensiones críticas en el servicio doméstico, la construcción y el sector agropecuario, al igual que entre los trabajadores que son adultos mayores, jóvenes o pobres.

De acuerdo con los datos de la Enaho 2016, solo un 37,8% de la población ocupada disfruta de todas las garantías laborales establecidas en el Código de Trabajo que son captadas por la encuesta: aguinaldo, días pagos por enfermedad, derecho a vacaciones, seguro de riesgos del trabajo, pago de horas extra y aseguramiento directo ante la CCSS. En el extremo opuesto, un 18,6% no tiene acceso a ninguna de ellas.

La garantía que más se cumple es el pago del aguinaldo (tres de cada cuatro trabajadores) seguida por la cobertura del seguro social y las vacaciones (poco más de dos de cada tres ocupados). La menos acatada es el reconocimiento de horas extra, que se pagan solo en la mitad de los casos. En todos estos casos hubo leves retrocesos con respecto al año anterior.

Tres garantías muestran diferencias significativas por sexo a favor de los hombres, con brechas superiores a cinco puntos porcentuales: el reconocimiento de horas extra, el seguro de riesgos del trabajo y el aseguramiento en la CCSS.

También se observan disparidades por regiones. En general se identifican tres segmentos. El primero corresponde a la región Central, que ostenta porcentajes de cumplimiento por encima del promedio nacional en todas las garantías laborales. El segundo agrupa a las regiones Chorotega y Pacífico Central, con tasas similares al promedio, y en el tercero están la Brunca, la Huetar Caribe y la Huetar Norte, con cifras por debajo del

promedio. En relación con los datos de 2015, la mayoría de las regiones desmejoró en casi todos los derechos.

El gráfico 2.21 muestra el grado de acatamiento de las garantías en varios grupos de trabajadores. La información está organizada en tres categorías: i) alto cumplimiento, que corresponde al porcentaje que obtiene cinco o seis, ii) cumplimiento medio, de dos a cuatro, y iii) bajo cumplimiento, una o ninguna garantía. En la situación más extrema, aquella en que más de la mitad de los trabajadores no disfruta de garantías laborales o recibe solo una, están los pobres extremos y no extremos, las personas que brindan servicios domésticos y la población adulta mayor. Asimismo, las personas migrantes, los obreros de la construcción y del sector agropecuario, los empleados del sector transporte, las personas de entre 15 y 24 años y las mujeres registran porcentajes de cumplimiento inferiores al promedio nacional. En el otro extremo, los mayores niveles de acatamiento se dan en los sectores financiero, salud, enseñanza, industria y comercio.

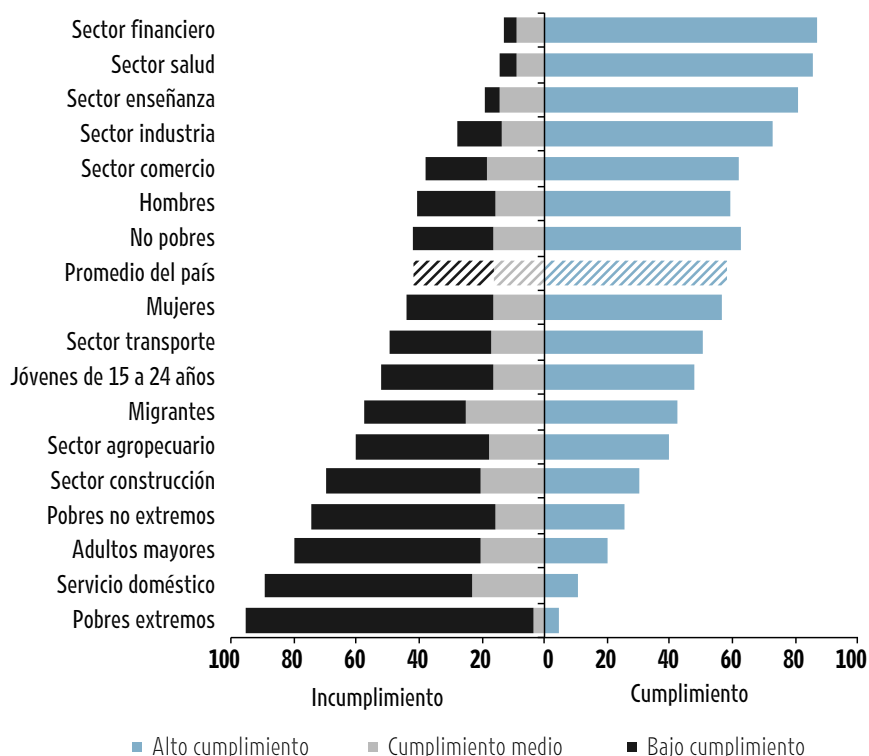
En un contexto de debilidades en el mercado de trabajo destacan dos hechos positivos que se espera amplíen el respeto de los derechos laborales. Por un lado, en julio de 2017 entró en vigencia la Reforma Procesal Laboral<sup>33</sup>, resultado de un largo proceso de negociación entre diversos sectores sociales y políticos. Su objetivo es que los grupos vulnerables disfruten de mayor protección, sobre todo aquellos que son objeto de discriminación de cualquier tipo; que mejore el acceso a la justicia, especialmente para los trabajadores de menores ingresos, y se reduzca la duración de los juicios laborales. Por otro lado, en agosto del mismo año la CCSS puso en práctica una política aprobada en 2016, que flexibiliza las condiciones para el aseguramiento de las personas ocupadas en servicios domésticos y pone a disposición de los hogares empleadores una plataforma virtual para el registro y el pago de cuotas.

### Crecimiento sostenido de la inversión social pública desde 2011

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito estatal se da seguimiento

GRÁFICO 2.21

**Grado de cumplimiento de las garantías laborales<sup>a/</sup>, por características de los trabajadores. 2016**  
(porcentajes)



a/ Las seis garantías laborales consideradas en el análisis (aguinaldo, días pagos por enfermedad, derecho a vacaciones, seguro de riesgos del trabajo, pago de horas extra y aseguramiento directo ante la CCSS) se clasificaron en tres grupos según su grado de cumplimiento: "alto" significa que se cumplen cinco o seis, "medio", de dos a cuatro, y "bajo", solo una o ninguna. Barras más a la derecha denotan alto cumplimiento, y barras más a la izquierda, lo contrario.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho, del INEC.

a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. Primero se analiza su comportamiento en el largo plazo y luego se afina la medición de la última década, para lograr una mayor desagregación por tipo de programa y función social.

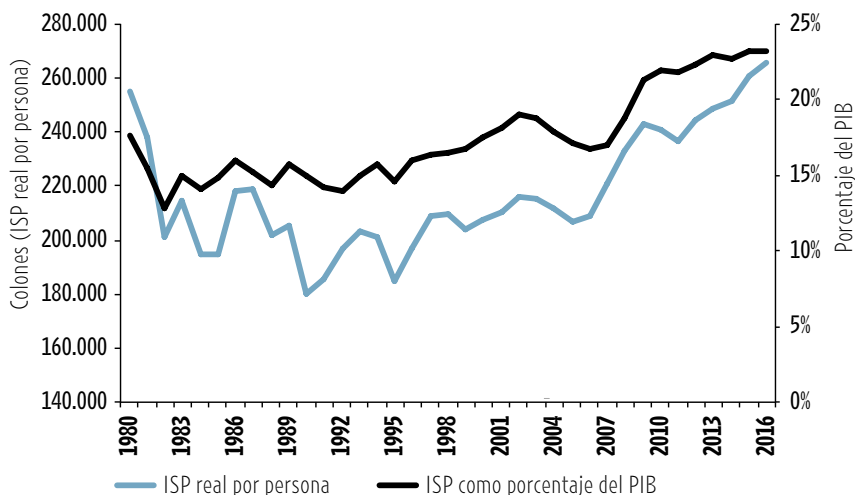
El "dato grueso" de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, permite disponer de una serie de largo plazo para el período 1980-2016 (gráfico 2.22). En el quinquenio más reciente (2012-2016) la ISP, total y por habitante, mostró un crecimiento real sostenido: de 20% en el

primer caso y de 12% en el segundo. De paso, gracias a este resultado, por segundo año consecutivo se logró superar los niveles reales de 1980. En relación con el PIB la tendencia es creciente desde 2007, y pasó de 17,7% en ese año, a 23,2% en 2016.

La prioridad fiscal de la ISP sí bajó en el último quinquenio. En la actualidad representa el 75% del gasto del gobierno general, en contraste con el máximo de 81% alcanzado en el período 2006-2009. Esto significa que otros componentes del gasto público crecen más rápidamente, en particular los intereses asociados a la creciente deuda adquirida para enfrentar el elevado déficit fiscal, en ausencia de una reforma fiscal (Trejos y Mata, 2017).

GRÁFICO 2.22

### Inversión social pública (ISP), per cápita y como porcentaje del PIB (en colones del año 2000)<sup>a/</sup>



a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos y Mata, 2017, con información de STAP, BCCR, CGR, Corec II e instituciones involucradas.

#### Incremento de la ISP con amplia dispersión según rubros sociales

Para precisar la composición de la ISP por funciones sociales y programas (con mayor desagregación) se depuran los datos de la STAP y se complementan con información de las instituciones involucradas, por lo que las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior<sup>34</sup>.

En 2016, la ISP depurada y en colones corrientes ascendió a casi siete billones de colones (alrededor de 12.000 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 3,5% con respecto al año anterior. Cuando se toma en cuenta la población también se observa una fuerte expansión real (2,2%), que equivale a un monto anual por habitante en torno a 1,4 millones de colones corrientes (2.600 dólares, aproximadamente) o a 119.000 colones por mes por persona (216 dólares). Por ejemplo, en una familia de cuatro miembros esto significaría cerca de 475.000 colones mensuales, monto superior al salario mínimo de un trabajador especializado.

Según función social<sup>35</sup>, poco más de un tercio de la ISP se asignó a servicios educativos, proporción que se ha

expandido a ritmos similares que la ISP total. Esta inversión absorbe una cuarta parte del gasto del gobierno general, aunque aún no alcanza el 8% del PIB establecido constitucionalmente. Protección social, un sector que incluye programas de atención en materia de vejez, pobreza y exclusión (pensiones y programas de combate a la pobreza) se ubica como la segunda en importancia relativa, con cerca de un 29% de la ISP y un aumento similar a la media. Equivale a un 6,4% del PIB y a un 20,8% del gasto público. En tercer lugar están los servicios de salud, con un 27% de la ISP, pero menor crecimiento y prioridad que los rubros anteriores. Las otras dos funciones son, por un lado, vivienda y territorio, que recibió menos de un 10% de la ISP, pero fue la más dinámica y, por otro, los servicios culturales y recreativos<sup>36</sup>, que están por debajo del 1% y se contrajeron en 2016.

Otra forma de clasificar la ISP es mediante sus criterios de acceso. Los programas universales cubren a todos los habitantes, como la educación pública y los servicios de salud. En 2016 estos representaron el 55,5% de la ISP y un 12,4% del PIB. Mostraron un dinamismo

menor que la media de la ISP.

Los programas contributivos requieren aportes de las personas adscritas a ellos, quienes de este modo adquieren el derecho de disfrutar de sus beneficios en el futuro (como las pensiones). Son los segundos en importancia, con cerca de un 23% de la ISP y un 5% del PIB. Su dinamismo está levemente por debajo de la media, aunque a su interior muestra amplias divergencias. Las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS siguen aumentando (4% en términos per cápita), mientras que los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional no crecieron en 2016, a diferencia de años previos.

Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior o la formación profesional), o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos). En 2016 la inversión en este rubro creció un 7,7%, principalmente por los recursos dirigidos a las universidades públicas. Equivalen a un 22,6% de la ISP y un 5% del PIB.

Por último, los programas selectivos, que se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, fueron los que más crecieron en 2016 (6,4%). Representaron un 2,6% del PIB y un 11,6% de la ISP. Sin embargo, este rubro había sido el más afectado por la contracción del gasto en el período 2010-2011.

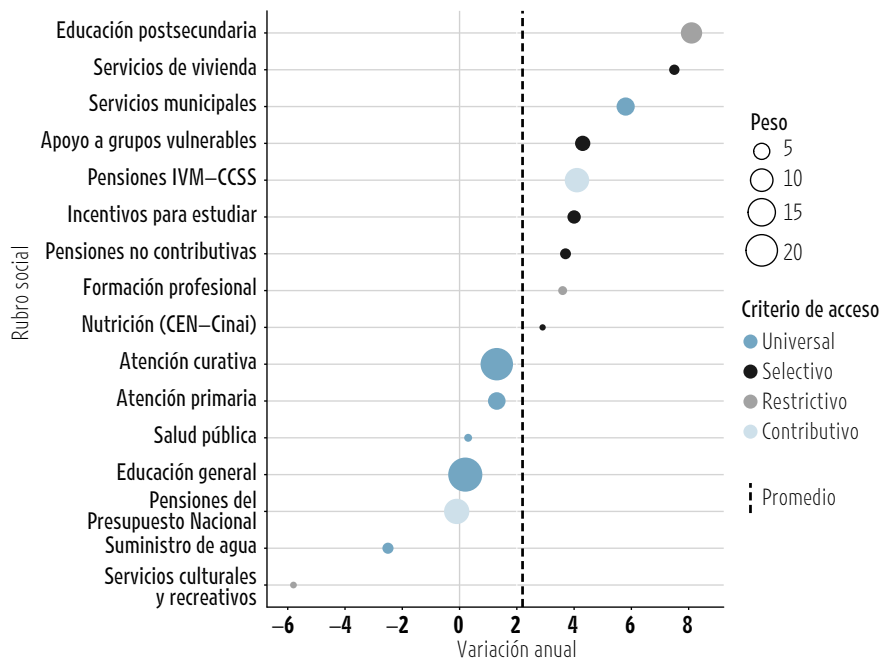
El gráfico 2.23 resume la variación de la ISP entre 2015 y 2016, por rubros sociales y criterio de acceso. Los que exhibieron mayor expansión real fueron educación postsecundaria, servicios de vivienda y servicios municipales, con tasas superiores a 5,8%. En contraste, los recursos dirigidos a servicios culturales y recreativos y el suministro de agua registraron una contracción real.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**  
véase Trejos y Mata, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 2.23

### Variación real anual de la ISP per cápita<sup>a</sup>, por rubro social, según criterio de acceso y peso relativo. 2015-2016



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. La línea vertical punteada representa la variación promedio de todos los sectores sociales. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP y el color identifica el criterio de acceso.

Fuente: Gómez Campos, 2017 a partir de Trejos y Mata, 2017.

### Estructura del Fodesaf empieza a superar rigidez y permite reorientar recursos

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), creado en 1974, es una de las principales herramientas con que cuenta el país para luchar contra la pobreza. El Fondo destina sus recursos a un conglomerado de programas y servicios muy diversos en escala, recursos y beneficiarios. En 2009 fue objeto de una reforma legal (Ley 8783) tendiente a asegurar el financiamiento que proviene del Gobierno y ordenar la distribución de al menos la mitad de sus recursos, entre programas que ya costeara y otros nuevos que antes eran cargados al Presupuesto Nacional.

En 2016 los ingresos de Fodesaf ascendieron a 582.311 millones de colones corrientes y sus gastos a 565.263 millones, para un superávit de 17.058 millones (3%). La brecha entre ingresos y gastos efectivos pasó por un proceso de adaptación al aumento de los recursos que gene-

ró la reforma de 2009. En 2011 alcanzó su “pico” más alto (52.288 millones), pero en años posteriores ha venido disminuyendo, y en 2016 llegó al mínimo registrado hasta el momento.

Con estos recursos el Fondo financia una serie de iniciativas de promoción y protección social. En 2016 su número ascendió a veintiocho programas, ejecutados por veinte instituciones (Desaf, 2016). Según Trejos (2013), estos pueden agruparse en dos grandes dimensiones, con tres categorías cada una: los programas promocionales, enfocados en la formación de capital humano, el mejoramiento del hábitat y el apoyo productivo, y la red de protección social, en la que se incluyen los programas compensatorios, los asistenciales y contra la exclusión. La distribución de los recursos según esta clasificación se muestran en el gráfico 2.24.

Como se mencionó anteriormente, con la reforma de 2009 Fodesaf recibió una mayor dotación de recursos, junto

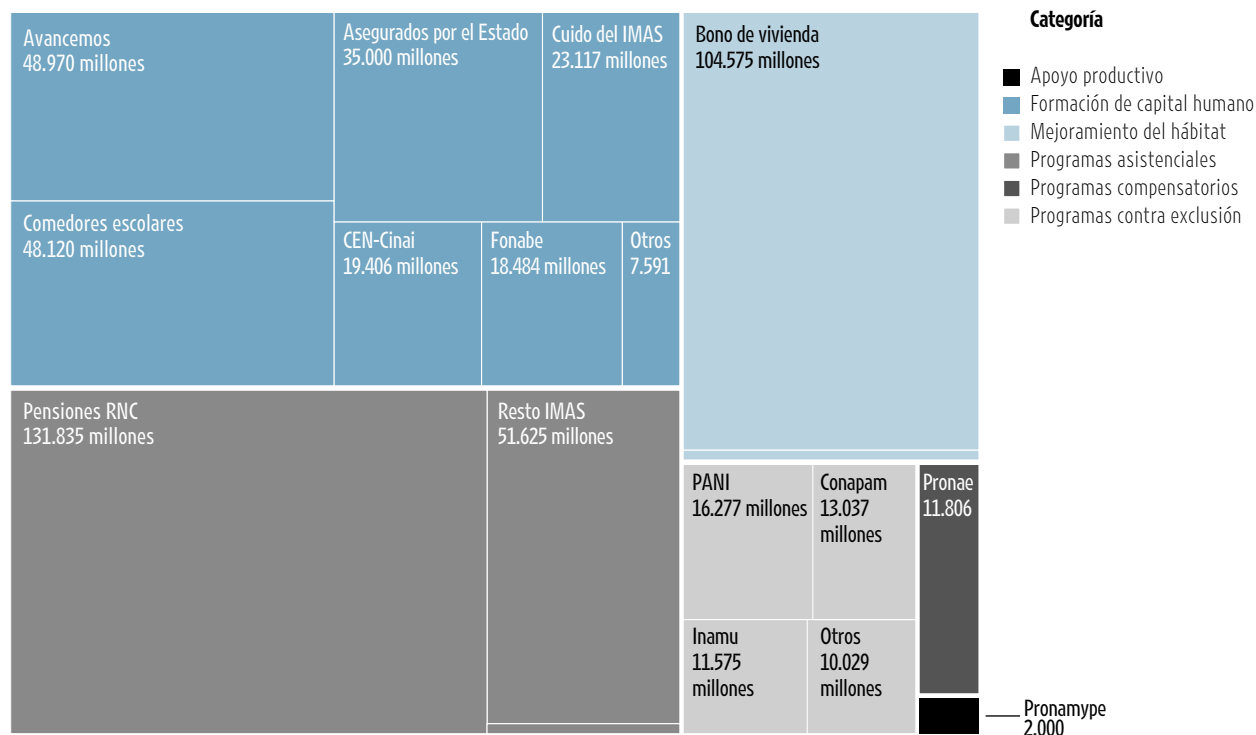
con la obligación de financiar algunos programas que antes eran cargados al Presupuesto Nacional. Uno de estos es “Avancemos”, cuya inclusión elevó el peso relativo del IMAS –institución ejecutora del programa– del 8% del gasto del Fondo en 2009, al 22% en 2010. Perdieron importancia las becas del Fonabe (de 8% a 4%) y el bono de vivienda (de 33% a 21%), mientras que las pensiones del régimen no contributivo (RNC) ganaron participación y se convirtieron en el programa que absorbe la mayor proporción del financiamiento. Aun así, en 2010 el gasto mantenía una estructura bastante rígida en cuanto a la concentración de los recursos en ciertos rubros y la cantidad de programas pequeños que conformaban el Fondo.

Esa situación cambió entre 2010 y 2016. Los programas del IMAS (22%), Fonabe (4%), Inamu (2%), PANI (3%) y CEN-Cinai (4%) mantuvieron su importancia relativa, mientras que los comedores escolares la redujeron (de 12% a 9%), al igual que el bono de vivienda (de 21% a 18%). El RNC sigue siendo el programa que recibe más recursos (23%), aunque en una proporción muy cercana a la del IMAS. Una de las variaciones más notorias es que la categoría “resto de programas” (20 de los 28) pasó de 6% a 16% en el período indicado.

No se tiene criterio técnico para afirmar que estos cambios han mejorado el impacto de los programas que financia el Fodesaf, pero es claro que la menor rigidez permite introducir modificaciones conforme a las prioridades de cada gobierno. Un término medio entre un Fondo rígido y uno completamente volátil permite a los tomadores de decisiones orientar los recursos disponibles hacia las iniciativas que consideren más apropiadas para combatir un fenómeno dinámico como es la pobreza, sin menoscabar la inversión en programas sociales de largo plazo que han demostrado ser efectivos. En este sentido, la estabilidad de los ingresos y la flexibilidad del gasto, aunadas al menor superávit, se consideran avances en la ejecución de los recursos asignados a las políticas sociales selectivas (Trejos y Mata, 2017).

GRÁFICO 2.24

**Programas de promoción y protección social financiados por Fodesaf<sup>a/</sup>, según categoría. 2016**  
(ordenados según gasto en millones de colones corrientes)



a/ Solamente se incluyen los montos transferidos por Fodesaf a los programas. No se considera el gasto administrativo de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) y otros gastos marginales de este Fondo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos y Mata, 2017, con datos del Fodesaf

### Coberturas de algunos programas selectivos se mantienen, pese a mayor dotación de recursos

Conocer cuántas personas se benefician de los programas sociales selectivos, quiénes son y cuántos recursos obtienen, es un tema de interés para este capítulo. Como se ha señalado, el Fodesaf financia una gran diversidad de programas, y ello dificulta un análisis exhaustivo. Sin embargo, a partir de los informes de ejecución trimestrales y anuales que las entidades ejecutoras presentan a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) y los datos que la población provee en las encuestas de hogares, es posible estimar indicadores de cobertura efectiva y filtraciones.

En esta edición se analizan tres programas: los CEN-Cinai (del Ministerio de Salud), las pensiones del RNC y el aseguramiento por cuenta del Estado (ambos de la CCSS). Este último fue asumido por el Fodesaf en 2012. Los fondos girados

a los dos programas de la CCSS han mostrado una tendencia al alza en años recientes, lo que, como ya se mencionó, convirtió al RNC en el principal rubro de gasto del Fondo, mientras que el aseguramiento por el Estado ha duplicado su peso relativo (de 3% en 2013 a 6% en 2016). Por su parte, los recursos asignados a los CEN-Cinai se han mantenido estables.

Según número de beneficiarios, el RNC registra el menor crecimiento, de aproximadamente un 17% entre 2013 y 2016. Le siguen el programa de asegurados por el Estado, con un aumento del 45% y los CEN-Cinai, con un 47% en el mismo período. Estas cifras permiten afirmar que este último programa ha mejorado su eficiencia, pues atiende más población con un gasto similar en términos reales.

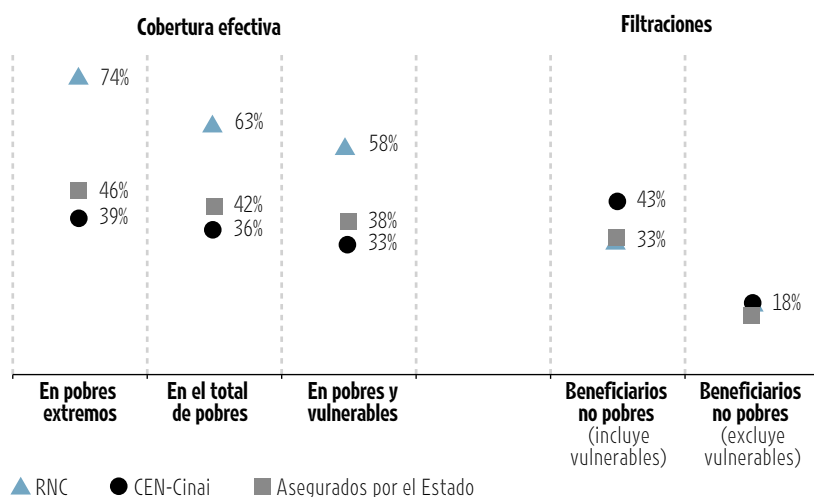
Cada programa tiene bien delimitada su población objetivo<sup>37</sup>. Con datos de la Enaho de 2016, se calculó la cobertura

efectiva, que corresponde a la proporción de beneficiarios efectivos con respecto al total de la población objetivo. Los beneficiarios efectivos son aquellas personas que declaran recibir el beneficio y cumplen con los criterios de acceso. Los resultados se presentan en el gráfico 2.25.

En los tres programas la cobertura efectiva mejoró entre 2013 y 2016. Las más altas las ostenta el RNC, que atiende a casi tres cuartas partes de su población objetivo, sobre todo la que está en condición de pobreza extrema. Los otros dos programas no llegan siquiera a la mitad de su población meta.

Ediciones anteriores de este Informe ha reportado las filtraciones, es decir, la proporción de personas que reciben el beneficio sin cumplir con los requisitos establecidos. Considerando la dinámica de entrada y salida de la pobreza que se observa de un año a otro, el enfoque para analizar este tema utiliza dos criterios: el estricto, cuyo parámetro es que el

GRÁFICO 2.25

**Cobertura efectiva<sup>a/</sup> y filtraciones<sup>b/</sup>, según programa social selectivo. 2016**

a/ Beneficiarios efectivos con respecto a la población objetivo. Se calcula con tres criterios de acceso según la condición de pobreza por ingresos.

b/ Beneficiarios que no cumplen con el requisito de estar en condiciones de pobreza por ingresos y/o vulnerabilidad a caer en ella.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos y Mata, 2017, con datos de la Enaho, del INEC

beneficiario no esté en condición de pobreza, y el flexible, que no excluye de la población objetivo a los beneficiarios que se encuentran en situación de vulnerabilidad a la pobreza, es decir, las filtraciones se calculan solo con los beneficiarios que se ubican en grupos de ingreso medio o alto.

En sentido estricto, cerca de un tercio de los beneficiarios no es pobre por ingresos, cifra que supera el 40% en los CEN-Cinai. Sin embargo, al incluir a la población vulnerable las filtraciones se reducen considerablemente, a un 18%, y un poco menos en el programa de aseguramiento por cuenta del Estado (15%). Estos indicadores no tuvieron cambios significativos en el período 2013-2016 (Trejos y Mata, 2017).

La contraparte de la cobertura efectiva es la población excluida, es decir, el porcentaje de personas que cumplen con los requisitos para obtener el beneficio, pero no están siendo atendidas. La Enaho indaga si quienes conforman este grupo han gestionado su inclusión en los programas y, en caso negativo, los motivos para no hacerlo. Se registra una alta proporción de personas excluidas

que nunca han solicitado acceso, cifra que supera el 85% en los asegurados por el Estado y los CEN-Cinai, y desciende al 60% en el RNC. Entre las razones que justifican ese comportamiento destacan, para el promedio para los tres programas, las aducidas por las personas que dicen no necesitar o no calificar para recibir el beneficio (más del 65%), no conocer el programa (14%) o estar desmotivadas por los trámites que se deben realizar (10%).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**FODESAF Y PROGRAMAS SELECTIVOS**  
véase Trejos y Mata, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Hogares más pobres y más ricos reciben más ISP que grupos medios

La ISP permite que las personas y sus hogares accedan a los servicios sociales públicos, ya sea de manera directa o mediante transferencias monetarias. Luego de analizar los recursos y su composición, en este apartado se examina su

distribución entre los distintos estratos de ingreso y su impacto en la equidad.

Para definir los estratos de ingresos, Trejos y Mata (2017) dividieron los hogares en cinco o diez grupos de igual tamaño, conocidos como quintiles o deciles, ordenados de menor a mayor de acuerdo con su ingreso familiar autónomo neto per cápita, es decir, sin contabilizar las transferencias en dinero que son parte de la inversión social. Luego se asignó la ISP según la identificación de beneficiarios efectivos (por ejemplo, estudiantes de centros públicos), consumidores efectivos de los servicios (pacientes en consultas en la CCSS, por ejemplo) o subsidios y transferencias monetarias (pensiones y becas, entre otros). Para más detalles del procedimiento seguido, véase el Anexo Metodológico de este Informe.

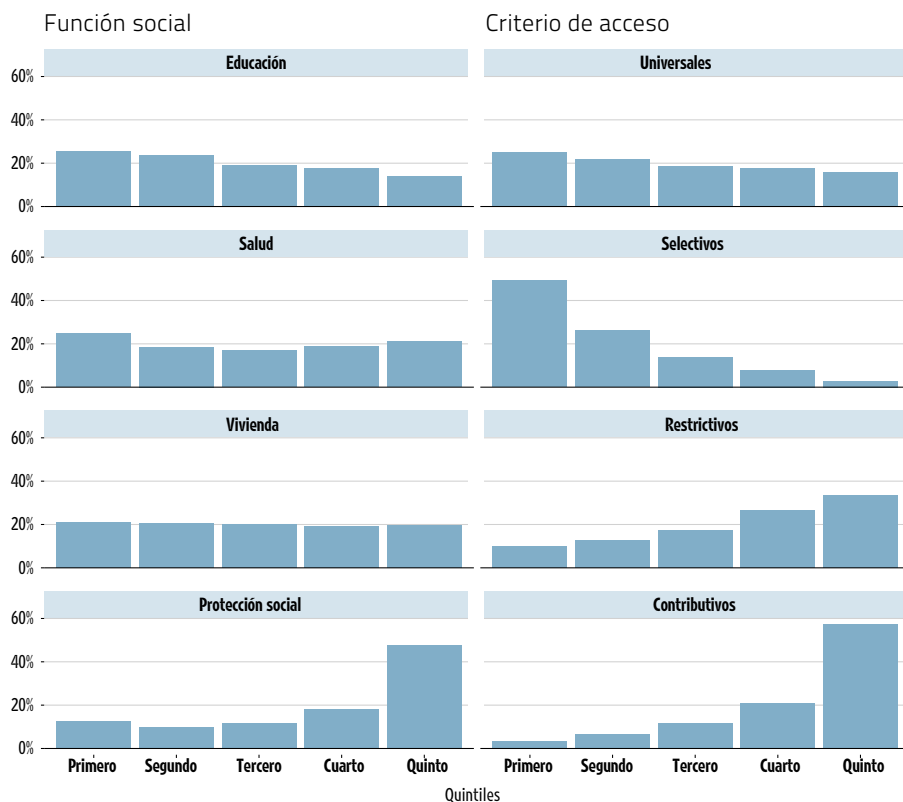
Los resultados sugieren una distribución de la ISP bastante similar entre los quintiles, aunque el primero y el quinto reciben un poco más que su peso poblacional, a costa del tercero y el cuarto. Como los ingresos autónomos son muy distintos entre los estratos, la proporcionalidad de la ISP implica una progresividad, pues el porcentaje de la ISP con respecto a los ingresos es mayor en los hogares más pobres que en los más ricos.

La distribución muestra diferencias por funciones sociales y programas según estratos de ingresos de los hogares (gráfico 2.26). Educación es la función más progresiva, pues una cuarta parte de sus recursos llega al quintil más pobre y casi la mitad se queda en los dos primeros. Le siguen en progresividad salud y vivienda. Por el contrario, protección social resulta ser regresiva, ya que la mitad de la ISP destinada a ella la absorbe el quintil más rico. Esta función tiene resultados opuestos, según los rubros que la componen. Por un lado están las pensiones contributivas, que son el programa más regresivo, y por otro lado están los programas de apoyo a grupos vulnerables, que son los más progresivos de todos (Trejos y Mata, 2017).

Al analizar la composición relativa por quintiles de ingreso se observa que cerca del 70% de la ISP que reciben los dos quintiles más pobres proviene de los servicios de educación y salud, cifra que sube al 80% cuando se agregan los programas de la función vivienda y territorio.

GRÁFICO 2.26

### Distribución de la ISP por quintil de ingreso familiar autónomo per cápita<sup>a/</sup>, según función social y criterio de acceso<sup>b/</sup>. 2016



a/ Los hogares fueron ordenados en cinco grupos de igual tamaño, según su ingreso familiar autónomo per cápita (sin ISP) y de menor a mayor.

b/ Los programas universales cubren a todos los habitantes, como la educación pública. Los restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como educación superior), o que tienen restricciones de oferta (como cultura). Los selectivos se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Los contributivos requieren aportes de las personas adscritas a ellos, quienes de este modo adquieren el derecho de disfrutar de sus beneficios en el futuro (como las pensiones).

Fuente: Gómez Campos, 2017, a partir Trejos y Mata, 2017.

La estructura es similar en la parte media de la distribución, es decir, en el tercer quintil, pero cambia en los dos más ricos. En estos adquieren protagonismo los servicios de protección social y lo pierde, sobre todo, la educación. Por criterio de acceso, los programas universales son los más importantes para los hogares pobres o vulnerables, los cuales perciben dos de cada tres colones de la ISP. Esos programas, junto con los selectivos, dan cuenta de más del 90% de la inversión que obtiene este grupo.

En términos per cápita, se estima que en 2016 cada persona recibió alrededor de 119.000 colones por mes. La distribución por estratos de ingreso muestra que la ISP es un 4% mayor en el primer quintil (20% de hogares más pobres), mientras que en los quintiles intermedios

se ubica por debajo de la media nacional. No obstante, como se ha señalado, el quintil más rico (el quinto) recibe un 34% más que el promedio y casi un 29% más que el quintil más pobre, sobre todo por efecto de las pensiones contributivas.

#### Significativo y creciente impacto distributivo de la ISP, a pesar de la desigualdad

Los datos sobre los recursos que llegan a las personas y los hogares también permiten evaluar el impacto de la inversión social en la equidad, a través del cambio que esta induce en la distribución de los ingresos. Para este análisis se utiliza el coeficiente de Gini, calculado con varios tipos de ingresos. La ISP excluye el monto que representan las pensiones contributivas, las cuales se consideran parte del ingreso autónomo<sup>38</sup>.

La distribución inicial del ingreso familiar autónomo per cápita (sin las transferencias públicas) resulta en un coeficiente de Gini de 0,533. Si se suma el “salario social” producto de la ISP se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente es de 0,403, lo que representa una disminución de casi trece puntos porcentuales.

En promedio, el ingreso per cápita de los hogares aumenta un 25,6% gracias a la ISP, y el impacto es mayor en los hogares más pobres, tal como se observa en el gráfico 2.27. Por ejemplo, en el 10% de hogares de menores ingresos autónomos, la ISP incrementa su ingreso per cápita más de seis veces (643%), mientras que en el 10% de hogares más ricos el efecto es de tan solo un 5%.

Este impacto no solo es significativo, sino que ha aumentado con el tiempo, producto de una creciente ISP y una mayor asignación a rubros de gasto más progresivos, como los servicios de educación o los programas selectivos (Trejos y Mata, 2017). Esto se corrobora en el gráfico 2.28, en el cual se presentan los coeficientes de Gini para los años 1990, 2002, 2009 y 2016.

Estos resultados se explican por un incremento, no solo del peso de la ISP (neta de pensiones contributivas) en el ingreso de los hogares, sino también de su progresividad. Los recursos de la inversión social pasaron de representar un 14,4% del ingreso familiar autónomo per cápita en 1990, a 21% en la década de 2000 y a 25,6% en 2016. De este modo, mientras la desigualdad en la distribución del ingreso familiar autónomo per cápita ha venido creciendo, la correspondiente al ingreso familiar disponible per cápita ha tendido a estabilizarse. Se concluye así que, cuando se utiliza un concepto más amplio de ingreso, se comprueba que la ISP ha logrado neutralizar el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso base (Trejos y Mata, 2017).

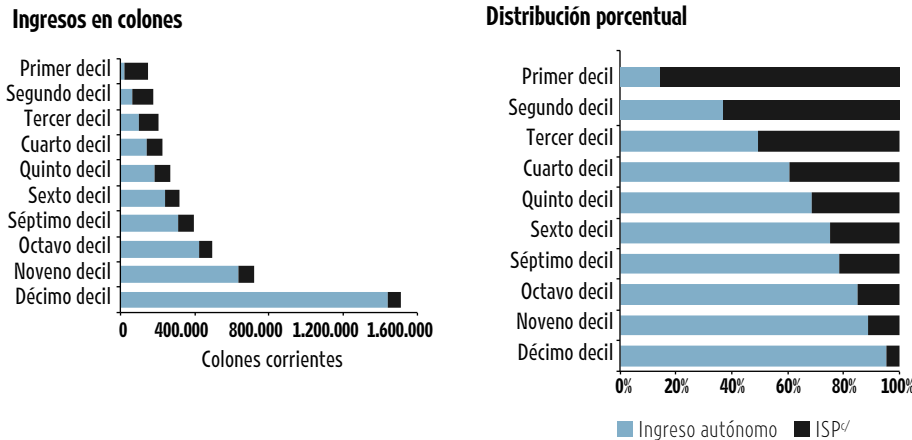


PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA ISP**  
 véase Trejos y Mata, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 2.27

### Ingresos de los hogares y su distribución porcentual, por deciles<sup>a/</sup>, según tipo<sup>b/</sup>. 2016

(colones corrientes por hogar al mes)



a/ Los hogares fueron ordenados en diez grupos de igual tamaño, según su ingreso familiar autónomo per cápita (sin ISP) y de menor a mayor.

b/ El ingreso autónomo se refiere al ingreso promedio del hogar per cápita mensual (sin transferencias sociales), con ajustes por subdeclaración.

c/ No incluye el monto de las pensiones contributivas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos y Mata, 2017.

### Inversión social municipal complementa ISP

En un contexto de déficit fiscal que dificulta mantener el ritmo de expansión de la ISP por la vía del Presupuesto Nacional, el sector municipal emerge como un actor que complementa la gestión y el financiamiento de los programas sociales. El *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* analizó por primera vez este tema y planteó que los ayuntamientos no solo cuentan con un marco jurídico que los habilita para actuar en este ámbito, sino que, en promedio, ya dedican más de un 20% de sus ingresos a inversión social. Otra característica que favorece una mayor participación de los gobiernos locales es que podrían impulsar y ejecutar programas sociales con un enfoque territorial más preciso y, de esta manera, lograr mayores impactos.

La tendencia creciente en la inversión social municipal (ISM) durante el período 2007-2016 refleja la importancia que tienen estos programas para los gobiernos locales, pero su visión aún se centra en los rubros que tradicionalmente se han considerado de su responsabilidad, como obras de mejoramiento en acueductos y alcantarillados, recolección de basura y transferencias a otros entes

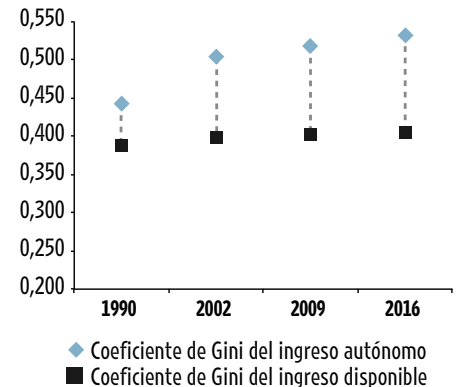
administrativos, como los comités de deportes y las juntas de educación. Se instituyó como costumbre el desarrollo de una labor social basada en obligaciones del pasado o adquiridas por mandato del Gobierno Central. Como resultado de ello, son pocos los municipios que incluyen en sus presupuestos programas sociales distintos a los ya mencionados. Los casos en que existen proyectos novedosos, no necesariamente corresponden a ayuntamientos de mayor tamaño relativo en presupuesto.

### Un 32% del gasto municipal se invierte en programas sociales

En 2016 la ISM ascendió a 130.543 millones de colones, equivalentes a un 32% del gasto total y un 24% de los ingresos totales de las municipalidades. En el gráfico 2.29 se ilustra la tendencia de esos porcentajes desde 2007, que no mostró fluctuaciones importantes en el período. Además, se incluye la proporción de ingresos que los gobiernos locales no logran ejecutar, cifra que es similar a la destinada a los programas sociales. La ISM creció entre 2007 y 2008, luego disminuyó hasta 2011, y a partir de 2012 retomó la tendencia al alza. No obstante, en 2014 y 2015 el aumento estuvo por

GRÁFICO 2.28

### Evolución del coeficiente de Gini, según tipos de ingreso familiar per cápita<sup>a/</sup>. Varios años

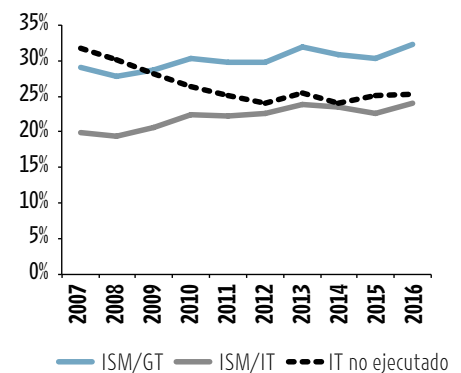


a/ El ingreso familiar autónomo excluye las transferencias estatales en dinero, mientras que el ingreso familiar disponible sí las considera, junto con el resto de la ISP.

Fuente: Trejos y Mata, 2017, con datos de la STAP, INEC, BCCR y otras instituciones públicas.

GRÁFICO 2.29

### Inversión social municipal (ISM) como porcentaje del ingreso total (IT) y del gasto total (GT) municipal, e ingreso total no ejecutado



Fuente: Elaboración propia a partir de Navarro, 2017, con datos de la Contraloría General de la República.

debajo de la variación en los ingresos y gastos totales, por lo que la ISM perdió peso relativo. Esa situación se revirtió en 2016.

El destino de la ISM refleja las labores tradicionalmente asignadas a los gobiernos locales<sup>39</sup> (gráfico 2.30). En 2016 el rubro más importante fue la recolección y depósito de basura, con un monto de 43.471 millones de colones. Se debe



tener en cuenta que este gasto es más alto en las municipalidades urbanas, pues en las zonas rurales no todos los ayuntamientos brindan ese servicio. Le siguen educación, deportes y cultura, con 33.568 millones, y la construcción y remodelación de obras en acueductos y alcantarillados, con 29.139 millones. El renglón de servicios sociales, comunales y transferencias a las asociaciones de desarrollo sumó 12.935 millones de colones y los demás rubros recibieron un total de 11.430 millones. Como señala el capítulo 4 de este Informe, la gestión de las municipalidades en la atención de las emergencias es muy débil.

#### Ingreso municipal no determina inversión social en los cantones

Las cifras agregadas ocultan diferencias importantes, ya que pocos gobiernos locales tienen una alta ISM. Además, no es lo mismo analizar las sumas totales, que calcularlas con respecto a la población que reside en cada cantón, pues muchos municipios que cuentan con presupuestos voluminosos atienden grandes cantidades de habitantes.

Durante el período 2007-2016, las municipalidades destinaron en promedio 23.000 colones por persona al año a programas sociales. En 2016 la ISM ascendió a 25.445 colones por persona. Los cinco gobiernos locales que más invierten en este rubro, en términos per cápita, son: Belén (115.024 colones), Escazú (79.362), Cartago (73.351), Curridabat (69.155) y Santa Ana (65.181). Belén aparece en el primer lugar, con una inversión que es casi un 60% superior a la de Santa Ana, que ocupa el quinto puesto. Entre los municipios que mostraron altos crecimientos entre 2015 y 2016 están Cartago (46%), Santa Ana (30%) y, en especial, Curridabat (80%), que casi duplicó su ISM per cápita. La Municipalidad de Alajuela es la segunda con mayor ingreso total, pero no se ubica entre las diez primeras en ISM per cápita, y es superada por Garabito y Montes de Oro, por ejemplo.

Como se señaló en el Vigésimosegundo Informe, el ingreso total no es determinante en el monto que las municipalidades dedican a la inversión social. Aunque hay casos en que coinciden un

GRÁFICO 2.30

#### Distribución de la ISM por rubros. 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Navarro, 2017, con datos de la Contraloría General de la República.

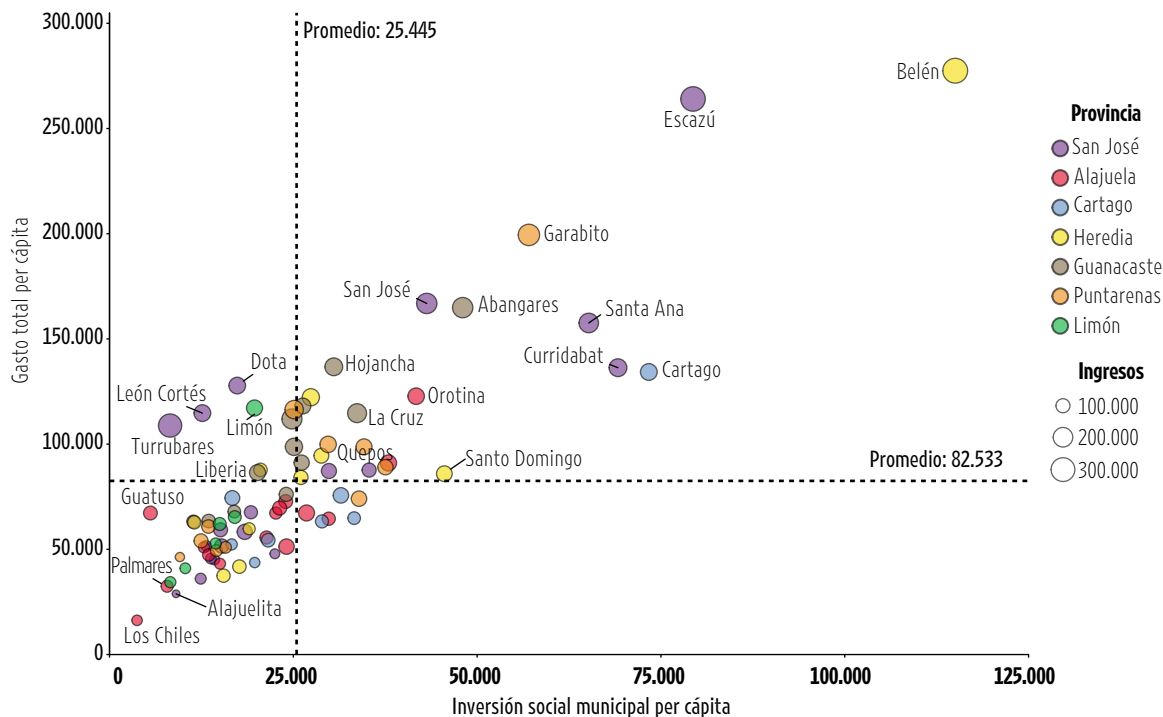
alto ingreso y una alta ISM, como en Belén, Escazú, Santa Ana, Curridabat y Cartago, o en el otro extremo, un bajo ingreso y una baja ISM, como en Los Chiles, Alajuelita y Golfito, en muchos ayuntamientos no se cumple esta regla. Por ejemplo, Turubares tiene ingresos per cápita similares a los de Escazú y superiores a los de Garabito, pero una de las menores ISM per cápita. Otro caso es el de Liberia, cuyos ingresos per cápita superan los de Santo Domingo, pero representan menos de la mitad de la ISM per cápita que realiza ese cantón.

Como muestra el gráfico 2.31, en esta materia solo una quinta parte de las municipalidades está por encima del promedio nacional. Casi la mitad se ubica por debajo, pero cerca de ese promedio. Esto indica que, en términos per cápita, los municipios invierten en el área social cifras similares, independientemente de su nivel de ingreso. Además, casi todos los ayuntamientos de las provincias de Limón y Alajuela registran cifras inferiores al promedio nacional.

Es claro, pues, que la ISM no está determinada por el ingreso, sino por otros factores. Las cinco municipalidades que reportaron mayor ISM per cápita en 2016 han tenido estabilidad administrativa, a través de alcaldes que han ocupado esos cargos por más de un período. Por el contrario, las municipalidades con menor ISM per cápita muestran una alta rotación de alcaldes y alcaldesas, hecho que, aunado a los bajos ingresos, incidiría en la escasa ISM. Es probable que la continuidad de las autoridades se deba a una buena gestión, lo que implica un mejor conocimiento de las necesidades en el territorio y una mayor capacidad para dirigir recursos hacia nuevos programas sociales o expandir los que ya funcionan bien (Navarro, 2017).

En resumen, el análisis por programas y rubros de inversión social sugiere que la administración de los presupuestos locales se rige por las competencias y no por las capacidades potenciales de los municipios. La ISM cubre las áreas tradicionales de la labor municipal, a saber, la

GRÁFICO 2.31

**Gasto total e inversión social municipal (ISM) per cápita, según municipalidades<sup>a/</sup>. 2016**

a/ El tamaño de las esferas representa los ingresos totales de cada municipalidad y el color la provincia a la que pertenece. Las líneas punteadas indican el promedio del país.

Fuente: Gómez Campos, 2017, a partir de Navarro, 2017, con datos de la Contraloría General de la República.

recolección y depósito de basura, la construcción y mejoramiento de acueductos y alcantarillados, y el financiamiento de los comités cantonales de deportes y las juntas de educación. Temas como salud, atención de emergencias, apoyo a grupos vulnerables, alumbrado público y vivienda, entre otros, están ausentes de las agendas municipales o relegadas a intervenciones mínimas.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**INVERSIÓN SOCIAL MUNICIPAL**  
véase Navarro, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Redcudi: características y desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) forma parte del sistema de protección social de Costa Rica, en el componente de atención a la pri-

mera infancia. Esta Red demanda el establecimiento de vínculos entre el sector público, el mercado, las comunidades y las familias, en un contexto nacional de creciente participación laboral femenina que impone nuevos desafíos en materia de desarrollo humano.

La ejecución de los programas y actividades de la Redcudi está a cargo de tres instituciones –el IMAS, el Ministerio de Salud y el PANI– al amparo de las cuales se ha integrado una serie de alternativas de tamaños, niveles de involucramiento, lógicas y formas de operación muy distintas. Incluye a proveedores de servicios públicos (CEN-Cinai) y privados (centros infantiles, hogares comunitarios, otras modalidades de atención, cooperativas) y los centros de cuidado y desarrollo infantil (Cecudi), que funcionan en infraestructura pública pero bajo un esquema mixto.

Para este Informe se llevó a cabo una investigación acerca de las percepciones de los proveedores con respecto al servicio prestado, los impactos en las familias

y los desafíos para consolidar y ampliar la Red. Queda pendiente para futuras ediciones complementar este análisis con la percepción de las familias beneficiarias.

La Redcudi se consolidó con la promulgación de la ley “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (n° 9220), del 24 de abril de 2014, aunque desde el inicio de la administración Chinchilla Miranda, en 2010, se firmó el decreto que le dio origen (decreto ejecutivo n° 36020-MP, del 8 de mayo de 2010) y se emitió una directriz que designó al Fodesaf como su principal fuente de financiamiento (directriz del IMAS n° 008-P, del 16 de agosto de 2010).

El artículo primero de la Ley 9220 dispone la creación de la Redcudi, con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario, que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en esta materia, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral. Crea además

una Secretaría Técnica, como órgano adscrito al ministerio que ejerza la rectoría del sector social, o en su defecto al IMAS, y le otorga la función de coordinar los distintos actores y actividades. En la actualidad esa instancia opera dentro de la estructura del IMAS.

Asimismo, la Ley ratifica que el Fodesaf es la principal fuente de financiamiento de la Redcudi, y señala que este debe asignar al menos un 4% de sus ingresos a ese fin. Sin embargo, hoy en día esos recursos solo costean los servicios subsidiados por el IMAS, entre ellos los Cecudi. El Ministerio de Salud (Minsa) financia los CEN-Cinai (el único programa de la Red a su cargo) con fondos del Presupuesto Nacional, complementados con una dotación adicional de recursos provenientes del Fodesaf, según mandato de una ley anterior. Los programas a cargo del PANI son cubiertos en su totalidad a través del Presupuesto Nacional.

A finales de 2016 la Redcudi estaba constituida por 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, distribuidos por todo el país. Con base en los registros de permisos para operar, la Secretaría Técnica estima que, fuera de la Red, existen alrededor de 1.600 establecimientos privados que ofrecen servicios de cuidado (E: Araya, 2017 y Esquivel, 2017).

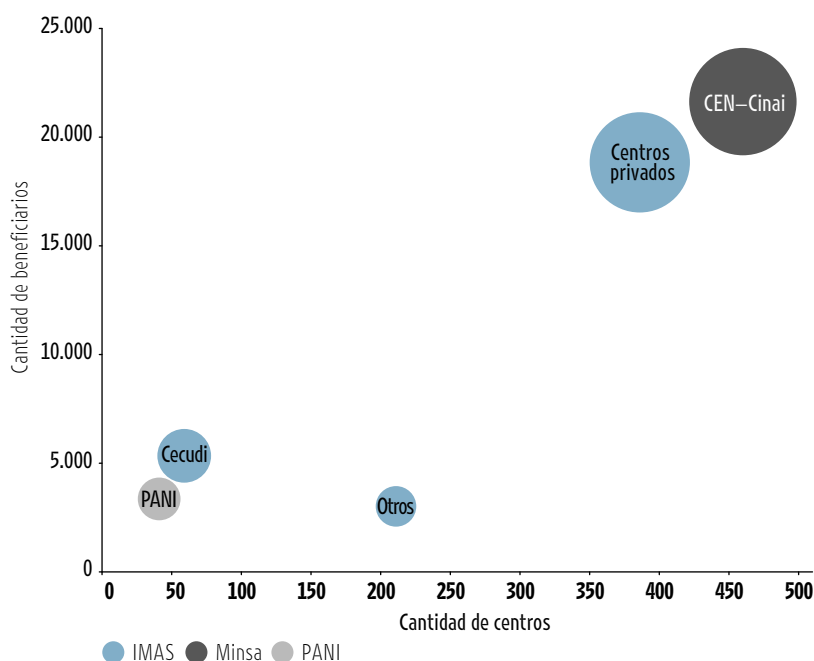
### En 2016 la Redcudi benefició a 52.190 niños y niñas, con amplia dispersión cantonal

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, al entrar en vigencia la Ley 9220 las instituciones que ya prestaban servicios de cuidado con financiamiento del Estado cubrían a poco más de 34.000 personas, en casi mil centros. Como meta para el 2016 se esperaba alcanzar una cobertura cercana a 62.000 beneficiarios (Mideplan, 2014a). La Secretaría Técnica de la Redcudi estima que al final de ese año la meta se había cumplido en un 84%, ya que el IMAS y el PANI superaron levemente sus respectivas metas y los CEN-Cinai atendieron a alrededor del 65% de su población objetivo. En total, la cobertura de la Red en 2016 fue de 52.190 niños y niñas.

La composición del número de centros y beneficiados según institución ejecu-

GRÁFICO 2.32

**Cantidad de centros infantiles y número de niños y niñas beneficiarias, según institución ejecutora de la Redcudi. A diciembre de 2016**



Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de la Secretaría Técnica de la Redcudi, del IMAS.

tora y modalidad se muestra en el gráfico 2.32. La atención se reparte entre el IMAS (52,1%) y el Minsa (41,5%). El PANI tiene una participación marginal, de tan solo un 6,4%.

En el mapa 2.1 se ilustran los resultados de una aproximación al porcentaje de la población de 0 a 6 años que atiende la Redcudi por cantón<sup>40</sup>. El promedio nacional es de 9,8%, con importantes variaciones territoriales, que oscilan entre 1,3% en Tarrazú y 22,6% en Goicoechea. La distribución geográfica muestra dos patrones: coberturas muy bajas en la mayoría de los cantones y una concentración de tasas más altas en Guanacaste y la Gran Área Metropolitana (GAM). No existe una asociación clara entre los índices de pobreza y el alcance de la Red.

Al analizar la cobertura en términos de instituciones ejecutoras (IMAS, PANI y Minsa), se observa que solo diecinueve municipios tienen oferta de los distintos tipos de centros adscritos a las tres entidades. La mayoría (doce) son cantones de la GAM, o del resto de la región Central (Palmares y San Ramón). Los otros cinco están en el resto del país e incluyen dos cabeceras de provincias costeras (Limón

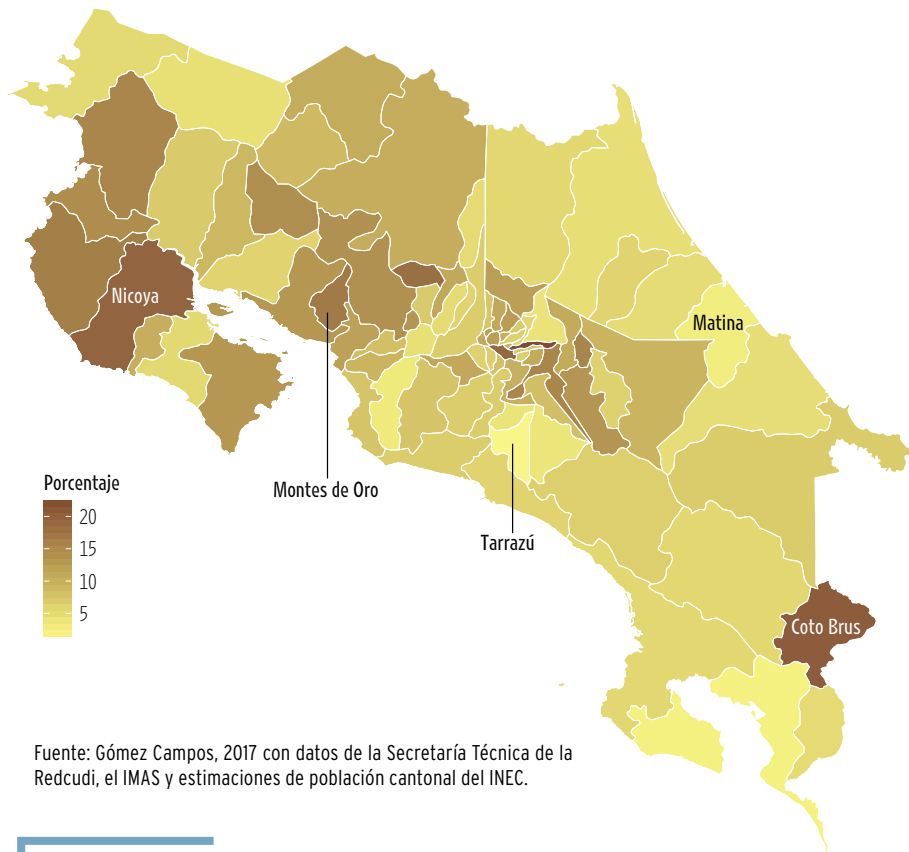
y Puntarenas), Los Chiles, Tilarán y Turrialba. El porcentaje promedio de beneficiarios es de apenas un 11,6% de la población menor de 7 años en cada cantón y los municipios citados aportan un 48% de los niños y niñas atendidos por la Red.

En el otro extremo, un grupo de diez cantones tiene presencia de solo un tipo de centro (nueve son CEN-Cinai, a cargo del Minsa, y el otro es un centro infantil privado que recibe un subsidio del IMAS). La población atendida equivale a tan solo un 1,9% de los beneficiarios del país. Siete de esos cantones se ubican en las regiones periféricas y tres en la Central (fuera de la GAM). El porcentaje promedio de cobertura de los niños y niñas de 0 a 6 años es de 5%. Finalmente, el grupo mayoritario lo constituyen 52 cantones donde operan dos modalidades: CEN-Cinai y centros que operan con recursos del IMAS. La tasa promedio de atención es de un 9% y el aporte a la cobertura nacional de la Red es del 50%.

A partir del Sistema de Información Social del IMAS (conformado por las bases de datos SIPO y Saben) se identificaron algunas características de los

MAPA 2.1

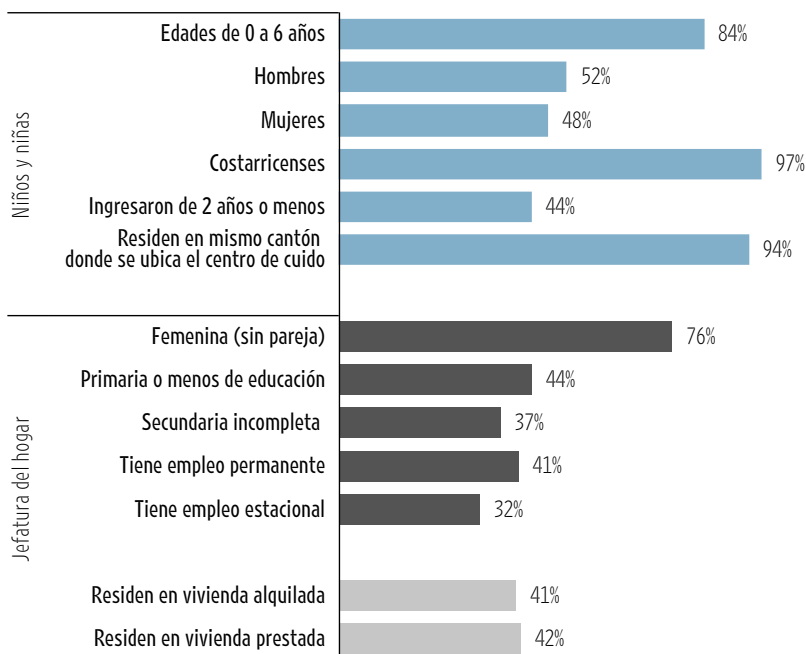
### Porcentaje de niños y niñas de 0 a 6 años atendidos por la Redcudi, según cantón. 2016



Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de la Secretaría Técnica de la Redcudi, el IMAS y estimaciones de población cantonal del INEC.

GRÁFICO 2.33

### Características seleccionadas de los beneficiarios de la Redcudi en programas financiados por el IMAS y las jefaturas del hogar. 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Social del IMAS.

niños y niñas que asisten centros de cuidado subsidiados por esa institución (gráfico 2.33), los cuales son mayoritariamente privados y acogen al 52% de los beneficiarios de la Red. En 2016, la población atendida se concentró en el rango de 1 a 6 años. Hay una leve sobre-representación masculina (52%), casi la totalidad son costarricenses y un 44% ingresó al centro con 2 años o menos de edad. En promedio, solo un 6,3% recibe el servicio de cuidado en un cantón distinto al de su residencia. Es interesante el caso de la provincia de Heredia, donde ese porcentaje se eleva a 17,1%.

Aunque se pretende que esta sea una política universal, en la actualidad está claramente focalizada en familias pobres y en pobreza extrema, que representan el 97% de los beneficiarios (según el método de medición de la pobreza del IMAS). Las características de las jefaturas de los hogares muestran que el 81% es encabezado por mujeres, proporción que se reduce al 76% si se considera a las que no tienen pareja. Según condición de actividad, un 41% tiene empleo permanente, un 32,2% realiza labores estacionales, un 15,8% trabaja en servicio doméstico, un 5,2% está desempleado y un 4,5% estudia. El 81% de los jefes o jefas de los hogares tiene educación secundaria incompleta o menos.

#### Una red con muchos actores dispares

Con el fin de ahondar en la percepción sobre el trabajo de la Redcudi y su impacto en las familias, se realizó una investigación cualitativa con proveedores de las diversas modalidades de servicios, provenientes de distintas zonas de la GAM.

Se efectuaron tres talleres, en San José. Para la selección de las personas invitadas se utilizaron listas de centros infantiles según modalidad de atención, suministradas por la Secretaría Técnica de la Redcudi. Para cada taller se escogió una muestra de entre 25% y 30% de los centros de la GAM, procurando representatividad geográfica y asignando una cuota proporcional al total de establecimientos por provincia. El cuadro 2.3 resume algunas características de los participantes, 43 en total, de los cuales 39 eran mujeres. La mayor asistencia masculina

CUADRO 2.3

**Perfil de los participantes en los talleres con proveedores de la Redcudi de la GAM. 2017**

Taller	Descripción de las personas participantes
Centros infantiles privados <sup>a/</sup>	Participaron trece personas, que ocupan cargos de dirección, administración o coordinación del centro. La mayoría es fundadora o labora allí desde hace muchos años. Algunas tienen experiencia previa en otras actividades de servicios, en bancos, empresas o instituciones públicas. Muchas manejan un “lenguaje de negocios”, pero insistieron en tener vocación o un “interés cristiano” en este servicio.
Cecudi	Participaron catorce personas, que ocupan cargos de dirección, administración o coordinación. Una era la representante del Departamento de Niñez de una municipalidad. Este grupo estaba más abocado a tareas administrativas y no parecía tener tanta presencia en el “día a día” de los centros (más distantes de los niños). Cabe notar que estas entidades se crearon recientemente y solo la mitad de los participantes labora en ellas desde su inicio. Hablaron con soltura sobre temas del negocio, aspectos legales y administrativos.
CEN-Cinai	Participaron dieciséis personas, funcionarias públicas que ocupan cargos de dirección regional, jefaturas de oficinas regionales, docentes y asistentes de salud. Poseen la mayor experiencia de toda la Redcudi. Los centros tienen cuarenta o más años de existencia, y algunas personas llevan más de veinticinco años ligadas a ellos. En general se observó un apego emocional muy fuerte hacia el programa y sus resultados. Mostraron altos niveles de compromiso social. Este grupo hizo mayor énfasis en la situación laboral de las madres de los niños y niñas que atienden.

a/ Incluye los centros infantiles privados y los hogares comunitarios que reciben subsidios del IMAS.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vargas, 2017

(3) se dio en el taller con funcionarios de los Cecudi.

Para propiciar el intercambio de opiniones se utilizó una guía de conversación previamente definida, que abarcó cuatro grandes temas: las características de los usuarios del servicio, la operación diaria de los centros (actividades, perfil del personal, presupuesto disponible y sus fuentes), el contexto inmediato (presencia de otros proveedores y niveles de coordinación con ellos) y fortalezas, debilidades y desafíos a futuro, incluyendo la discusión sobre cómo promover más efectivamente la inserción laboral de las mujeres.

Los resultados que se presentan a continuación son de carácter cualitativo y exploratorio. Por su naturaleza, no se pueden generalizar a la totalidad de centros de la GAM, y menos aun, a centros ubicados fuera de esta. Lo valioso de la investigación estriba en el aporte de temas que deberán ser validados o explorados a mayor profundidad en futuros estudios y consultas.

Los tres talleres arrojaron luz sobre la situación actual de la Redcudi. Se pudo

conocer que está compuesta por múltiples actores, entre proveedores e instituciones de apoyo, que no están integrados, son disímiles y operan descoordinadamente con base en sus propias lógicas, no siempre compatibles entre sí. Hay una percepción bastante generalizada en el sentido de que la Secretaría Técnica es débil y hay dudas sobre la conveniencia de su ubicación institucional en el IMAS.

Los proveedores y encargados institucionales desconocen la situación, requisitos, alcance de los servicios, potencialidades y problemas que aquejan a unos y otros. También se ignora la experiencia que han ido acumulando los actores más antiguos (especialmente los del sector público), sobre las bondades y falencias de los distintos programas de combate a la pobreza.

El cuadro 2.4 resume las características de los proveedores del servicio de cuidado y atención integral, según lo comentado en los talleres. La población meta es prácticamente la misma en todos los centros: niños y niñas de 0 a 6 años (aunque muchos amplían ese rango de edad) en condición de pobreza (niveles 1 y 2 del SIPO) y en riesgo social,

pues en su mayoría proceden de hogares disfuncionales, a menudo viven en condiciones de hacinamiento extremo (en tugurios, túneles bajo tierra o “cuarterías”) y están expuestos a violencia intrafamiliar y/o en los barrios, e incluso, en algunos casos, a actividades ilícitas en sus hogares y comunidades.

En lo que concierne a los horarios de atención, aunque hay variaciones y nuevas tendencias, actualmente la mayoría de los centros opera entre diez y doce horas diarias, de lunes a viernes (abren entre 6 y 7 am y cierran entre 5 y 6:30 pm). Los que ofrecen jornadas más cortas trabajan con flexibilidad, porque a menudo los padres se atrasan al ir a recoger a sus hijos e hijas. Una excepción son los centros de educación y nutrición (CEN), pues sus jornadas son más cortas y en dos turnos (de 7 a 11:30 am y de 11a 12:30 pm). Los que funcionan en horario nocturno lo hacen de 3 o 4 pm a 10 pm.

Todos los centros de la Redcudi tienen listas de espera, pese a que la mayoría reporta que está operando por debajo de su capacidad instalada. Los criterios para manejar esas listas varían, aunque privan

CUADRO 2.4

**Características de los proveedores de servicios de la Redcudi en la GAM, a partir de los talleres efectuados<sup>a/</sup>. 2017**

Tipo de centro	Descripción	Servicios que ofrece
Hogares comunitarios	El servicio se presta en el hogar de la persona cuidadora. Recibe un máximo de diez niños. En la mayoría de los casos es una mujer quien provee el servicio directamente, sin contratar personal adicional. Los participantes en el taller no eran profesionales, pero tenían mucha experiencia en la actividad de cuidado.	Se encargan del cuidado y la alimentación con el subsidio del IMAS. No están obligados a brindar educación o estimulación temprana. Algunos ofrecen clases de inglés, terapia del lenguaje, asistencia psicológica, seguimiento de vacunas y problemas de salud (recomiendan a los padres solicitar atención en Ebais o en el Hospital Nacional de Niños). Deben llenar menos requisitos que el resto de proveedores, pero están sujetos a supervisión periódica, como todos los demás.
Guarderías y centros infantiles privados	Son centros con capacidad para atender decenas y, en algunos casos, hasta más de cien niños y niñas. Tienen entre cinco y quince colaboradores contratados, lo que incluye profesionales y personal de limpieza y cocina. Al operar como empresas, deben cumplir con todas las cargas sociales y obligaciones tributarias, laborales y municipales.	Dan el servicio del cuidado, alimentación y programas para el desarrollo socioemocional, psicomotor y cognitivo. Brindan terapia del lenguaje, asistencia psicológica, atención médica y clases especiales (música, inglés, ballet), con apoyo de personal contratado temporalmente, estudiantes universitarios, fundaciones, asociaciones o profesionales voluntarios. También ofrecen talleres de capacitación para padres y madres de familia.
Cecudi	Son establecimientos diseñados para atender hasta cien menores. La mayoría reportó 75 niños y niñas, aunque los nuevos admiten solo 40. Las instalaciones son hermosas y modernas, con altos costos de construcción (detalle mencionado en los tres talleres). Tienen profesionales en educación, terapia del lenguaje, y en algunos casos, trabajo social, psicología y nutrición. Contratan entre ocho y quince trabajadores a tiempo completo.	Brindan alimentación y cuidado, atención en salud, educación, nutrición y, cuando es posible, apoyo psicológico. Hay un modelo de atención que se sigue lo más fielmente posible, pero hay flexibilidad para responder a las necesidades específicas de los menores a cargo. Tienen programas de actividades lúdicas: show de talentos una o dos veces al año (al cual invitan a la comunidad) y un festival navideño. Realizan encuentros de familias y bingos para recaudar fondos.
CEN-Cinai	Su sigla se refiere a los establecimientos públicos denominados centros de educación y nutrición (CEN) y centros infantiles de nutrición y atención integral (Cinai). Los niños y niñas son admitidos por dos años, plazo que se mantiene aun cuando mejore la situación económica de la familia. Reportan entre seis y diez trabajadores por centro, lo que incluye profesionales en educación, psicología, terapia del lenguaje y, en algunos casos, trabajo social. Realizan esfuerzos de coordinación interinstitucional, por ejemplo con el MEP, tanto en la aplicación de la estrategia de educación en la primera infancia, como con colegios nocturnos, para ofrecer el servicio en ese rango horario.	Ofrecen dos tipos de servicios, que denominan extramuros e intramuros. Los primeros incluyen la entrega de paquetes de leche y la distribución de alimentos a familias. Los segundos incluyen comidas servidas y atención y protección infantil. Los Cinai son los que más se asemejan a los otros establecimientos de la Red, pues brindan alimentación, cuidado y atención integral. Tienen programas orientados a desarrollar destrezas, valores y hábitos de convivencia. Son los que más han incursionado en el servicio nocturno para motivar a las madres a estudiar y trabajar. Ofrecen talleres para padres de familia. Tienen formularios de referencias de y hacia la CCSS (Ebais y Hospital Nacional de Niños).

a/ Se realizaron tres talleres con representantes de centros infantiles de la GAM, bajo la modalidad de grupos focales. Para más detalles de las personas participantes, véase el cuadro 2.3.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vargas, 2017.

algunos: cumplimiento de los requisitos del IMAS, referencias del PANI u otras instituciones (menores en situación de riesgo o vulnerabilidad social), tiempo de espera y grado de necesidad, determinado con base en entrevistas, visitas al hogar o conocimiento del caso (esta discrecionalidad la emplean los centros privados y los CEN-Cinai; los representantes de los Cecudi no mencionaron tener ese margen).

### “Tiempos de angustia en 2017”, según proveedores del servicio de cuidado

El 2017 ha sido un año de contracción financiera en el sector, lo que ha generado sentimientos de confusión, alarma, perplejidad e impotencia. Luego de años de crecimiento en el número de beneficiarios, y de contar con recursos adicionales para la compra de materiales educativos gracias al reparto de superávits acumulados, el 2017 ha marcado un punto de

inflexión, con recortes en las transferencias. Según los proveedores, el IMAS les ha comunicado que no se van a reponer los egresos del sistema, que ocurren porque los niños y niñas alcanzan la edad máxima para recibir el servicio, por traslados o por abandono. Además les han indicado que esta situación se mantendrá hasta el año 2018, por lo que se proyecta un descenso de la ocupación de los centros privados financiados por el IMAS.

Las personas consultadas reportaron un promedio de ocupación del 71% en los centros privados y el 73% en los Cecudi. Si se descuentan los hogares comunitarios (que funcionan a plena capacidad), el promedio cae al 63% entre los proveedores privados. Se informó que en este grupo hay cuatro establecimientos que están funcionando a media capacidad y “en números rojos”. Para ser sostenibles, los centros privados requieren operar dentro de un rango de entre el 80% y el 90% de su capacidad instalada. Por su parte, los Cecudi necesitan trabajar con ocupación plena (100%) si dependen exclusivamente del IMAS, o de entre 80% y 90% si tienen otras fuentes de ingresos.

En el caso de los CEN-Cinai es difícil esclarecer el tema de la ocupación porque los CEN (centros de educación y nutrición) y los Cinai (centros infantiles de nutrición y atención integral) tienen ofertas de servicios distintas<sup>41</sup>. Sin embargo, los representantes de ese sector también expresaron preocupación ante la imposibilidad de reponer los egresos del programa que financia el IMAS.

La sensación generalizada entre los participantes en los talleres es que “vamos de más a menos” en términos de cobertura y que la Redcudi “está paralizada”. Esta percepción está trascendiendo a los padres de familia, quienes preguntan si se van a cerrar los centros, y al personal, al cual los directores no pueden darle seguridad ni estabilidad en su contratación.

Esta situación provoca angustia y obliga a tomar medidas. Tanto en los Cecudi como en los centros infantiles privados de mayor tamaño se reportan despidos o la posibilidad de hacerlos, porque los ingresos no alcanzan para cubrir jornadas completas de personal titulado. Esto genera un círculo vicioso: al prescindir de un profesional, en los centros privados se corre el riesgo de que el IMAS recorte aun más los ingresos –dado que hay especificaciones sobre la proporcionalidad que debe existir entre la cantidad de profesionales y el número de usuarios– y los Cecudi pueden incurrir en incumplimiento de los contratos firmados con la municipalidades, lo que daría lugar a la cancelación de las licitaciones.

Algunos centros privados están negociando con madres a las que el IMAS les ha quitado el subsidio –porque mejora-

ron su situación o incumplieron algún requisito– o que requieren atención para sus hijos (por ejemplo, jefas de hogar trabajadoras con uno o dos niños, cuyo ingreso per cápita supera el estipulado para recibir el beneficio), para llegar a un acuerdo sobre el monto que podrían pagar, considerando lo que les costaría contratar otro tipo de servicios. El objetivo es captar niños “privados” para generar volumen y diluir los costos fijos entre más beneficiarios. Sin embargo, esta estrategia tiene dos limitaciones: i) la capacidad de pago de las familias es baja y ii) la admisión de beneficiarios del IMAS ha sido mal recibida por los clientes privados que pueden pagar por la totalidad del servicio, quienes a menudo deciden retirarse para evitar que sus hijos interactúen con niños extremadamente pobres, provenientes de contextos problemáticos.

Otra estrategia ha sido establecer convenios con el PANI, que no se restringe a la población pobre y admite niños en situación vulnerable. Sus subsidios son menores que los del IMAS, pero algunos centros han logrado aliviar su situación incrementando el número de usuarios cubiertos por esa institución. Sin embargo, los acuerdos toman tiempo y quienes han tratado de gestionarlos recientemente, han recibido como respuesta que no hay más presupuesto.

Algunos buscan alianzas con fundaciones, ONG, cooperativas o empresas privadas, que les provean recursos frescos para cubrir a los beneficiarios potenciales que no son asumidos por el IMAS, pero tienen muchas necesidades.

La problemática de los CEN-Cinai es diferente. Como ya se mencionó, su financiamiento proviene del Ministerio de Salud, y se basa en un presupuesto anual en el que se estipulan los gastos en rubros como contratación de personal, material educativo, alimentación, limpieza y transporte, y que no se puede modificar. A diferencia de los establecimientos subsidiados por el IMAS, estos centros no están sufriendo recortes presupuestarios. No obstante, señalan que los comités o asociaciones de desarrollo, que en teoría los apoyan gestionando fondos para otros gastos, como la compra de gas o el mantenimiento de las instalaciones, no están funcionando, por lo que

esa tarea se recarga en sus funcionarios y funcionarias. El fortalecimiento financiero en los CEN-Cinai, reportado en la sección en que se analizó el tema de la inversión social, no ha sido acompañado de mayor contratación de personal.

Los participantes en los talleres coincidieron en señalar que con el cambio de gobierno decayó el interés del IMAS en la Red de Cuido, pues se ha dado prioridad a la implementación de otros programas, como “Puente al Desarrollo”. Lo único que permanece en la administración Solís es el apoyo a los Cecudi, pues su construcción requirió una inversión millonaria “que debe reportarse en uso”.

Se mencionó que, a raíz de la creciente incertidumbre que impera en el sector, recientemente se creó una asociación de proveedores de la Redcudi, como un grupo de presión ante las autoridades y los candidatos presidenciales. Se creó un chat en el que se intercambia información sobre nuevas directrices del IMAS y estrategias para enfrentar la actual situación de insuficiencia presupuestaria.

### Problemas de coordinación debilitan funcionamiento de la Redcudi

En los tres talleres se citaron esfuerzos de coordinación intersectorial –por ejemplo entre el IMAS y las municipalidades, entre los CEN-Cinai y el MEP, o entre la CCSS y el PANI– cuyos resultados, sin embargo, no se difunden. En todas las reuniones hubo participantes que se enteraron allí mismo de esas iniciativas. Los miembros de la Red no conocen con exactitud lo que hacen unos y otros, sus públicos meta, su capacidad, enfoque y requisitos, por lo que terminan compitiendo por los mismos beneficiarios y dejando sin atención a muchos otros beneficiarios potenciales.

Este desconocimiento da pie a malos entendidos, incertidumbre continua y, ante la falta de una rectoría efectiva del sector, a que se difunda información no siempre veraz sobre los proveedores. Por ejemplo, tanto los representantes de los centros privados como los de los CEN-Cinai indicaron que en los últimos tiempos los esfuerzos de la Red se han concentrado en poner a funcionar los Cecudi, pues es necesario que la inversión millonaria que se hizo en su construcción rinda

frutos. No obstante, para los encargados de los Cecudi la situación es igual de angustiante. Por un lado, no se les permite recibir nuevos ingresos y, como se mencionó, el número aprobado de beneficiarios que pueden atender se está reduciendo. Por otra parte, algunos administradores lamentan la falta de planificación en cuanto a la localización de los planteles, pues se construyeron en sitios alejados de los lugares donde residen los beneficiarios, lo cual implica largos y costosos desplazamientos para las madres y sus hijos, lo que desalienta el uso de los servicios.

En este contexto, un tema interesante de analizar es cuál servicio se considera el competidor más cercano para cada tipo de proveedor. En el caso de los centros privados son los Cecudi; para estos últimos son los centros privados y, en menor medida, los CEN-Cinai, los que a su vez tienen una fuerte competencia de las instituciones públicas de educación preescolar (en especial los CEN). Todas las personas consultadas coincidieron al señalar que en los últimos dos años se percibe una estrategia para reducir la participación privada en la Red.

Con algunas excepciones, los proveedores de servicios (tanto de centros privados como de Cecudi) califican su relación con el IMAS como “distante”, “prepotente”, “agresiva”, “demandante”, “desinformada” y “rara vez orientada a dar sugerencias para mejorar”. Todo ello aumenta la confusión y el malestar entre los integrantes de la Red y sus beneficiarios.

La incorporación no planificada de nuevos actores, así como el estímulo de unos en detrimento de otros, genera un ambiente de trabajo inadecuado. Para los proveedores que tienen más tiempo de brindar atención integral a niños y niñas, la Redcudi obvió su experiencia y promovió la duplicación de esfuerzos cuando, a su juicio, debió haber fortalecido y renovado las capacidades que ya existían (en particular los CEN-Cinai).

En el mismo sentido, preocupa que con la implementación de su nueva estrategia de educación en la primera infancia, el MEP, antes que reforzar el sistema que ya se encuentra en operación, pueda complicar más el panorama, con el agravante de que esa institución es muy grande en contraste con el resto del sector, lo que

amenaza con debilitarlo aun más.

La gran inquietud de las personas que asistieron a los talleres es hasta qué punto la competencia entre los distintos actores e instituciones está afectando a los beneficiarios actuales y cercenando recursos que podrían usarse para atender a otros beneficiarios potenciales que están muy necesitados de sus servicios.

En resumen, la investigación sobre la Redcudi arroja cuatro hallazgos relevantes:

- El IMAS no parece ser la institución idónea para liderar la Red. Su foco en la pobreza extrema ha modificado los lineamientos originales y está enviando una serie de señales negativas a los beneficiarios, actuales y potenciales. Su posible impacto en la empleabilidad de las mujeres se reduce al mínimo, si el principal criterio para tener acceso al servicio es la condición de pobreza, puesto que un cambio en la situación laboral de las madres excluye el sistema a sus hijos e hijas. Uno de los comentarios recibidos en los talleres indicada que “la Red no puede ser liderada por una institución que no está interesada en tener una relación directa con los actores, ni en generar sinergias entre los diversos tipos de proveedores”.
- El sector está en alerta máxima debido a las drásticas restricciones presupuestarias que se han dado en 2017. Proveedores privados y encargados de los Cecudi temen por la sostenibilidad de sus operaciones, pues se les ha dicho que no habrá cambios en su situación hasta el 2018, y para entonces podría ser tarde. Están preocupados porque este es un sector con encadenamientos, cuya evolución afecta a los niños y sus familias —en particular a las madres—, a las comunidades aledañas —por la generación de empleos locales— y a los profesionales, porque da trabajo a graduados universitarios en diversas áreas de la educación y la salud. Es decir, se trata de un sector económico, además de social. La Red debería concebirse como una inversión nacional a largo plazo.
- Se está fomentando una indebida competencia entre proveedores por captar beneficiarios, con el agravante de que,

si un centro deja de operar, los niños que asistían a él no necesariamente podrían ser absorbidos de inmediato por los que queden, pues algunos, como los CEN-Cinai y los Cecudi, tienen requisitos institucionales que hacen lenta su capacidad de respuesta.

- La calidad del servicio no es comparable entre proveedores, incluso entre los que dependen de una misma institución (o fuente de recursos). Las coberturas de la Redcudi deben corregirse por factores asociados a esa calidad, al igual que el monto de la transferencia por beneficiario, ya que no hay justificación para pagar lo mismo por productos claramente diferenciados. Este desafío implica la creación de estándares de calidad, un mecanismo para supervisar su cumplimiento y un sistema de información para generar los indicadores respectivos.

Un estudio de fiscalización realizado por la CGR (2015) señaló como una de las principales deficiencias en la labor de la Secretaría Técnica de la Red, la falta de una estrategia para la inserción laboral de las mujeres. En abril de 2017 representantes de la Secretaría indicaron que se está trabajando en la formulación de una propuesta en ese sentido.

Como se indicó en el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*, convertir el cuidado de personas dependientes en una responsabilidad social y, por tanto, en otro pilar del sistema de protección social y una fuente más de derechos, implica superar los problemas que hasta ahora ha enfrentado la Redcudi en términos de organización institucional, administrativa y financiera. Asimismo, implica promover cambios normativos orientados a crear condiciones laborales más equitativas, de modo que se logre compatibilizar las actividades productivas con la obligación compartida del cuidado.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**RED DE CUIDO DESDE LA  
 PERSPECTIVA DE LOS PROVEEDORES**  
 véase Vargas, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)



### Tema especial: equidad en los servicios públicos

Por primera vez el *Informe Estado de la Nación* introduce de manera exploratoria un análisis de los efectos de las tarifas de los servicios públicos regulados sobre la distribución del ingreso, es decir, analiza la capacidad de pago de las familias *vis a vis* el consumo de servicios públicos. El tema es relevante por dos razones. En primer lugar, este rubro representa una proporción importante del gasto total de los hogares, sobre todo los de menores ingresos. En segundo lugar, los precios regulados por lo general evidencian subsidios cruzados, que pueden provocar una redistribución de la carga de la tarifa entre distintos tipos de usuarios, sin que necesariamente medien en ello criterios de equidad.

La principal conclusión de este ejercicio es que la magnitud y dirección de los subsidios en el sistema de tarifas de servicios públicos no han sido documentadas. El análisis parcial de algunos servicios sugiere que los precios guardan poca relación con los costos de producción, y más bien parecen asociarse al volumen y características de la demanda, lo que genera inequidades territoriales y entre abonados de diferentes empresas, por el uso de un mismo servicio. También hay evidencia de que los operadores que captan el mayor número de clientes no apro-

vechan las “economías de escala<sup>42</sup>”, lo que podría indicar problemas de eficiencia.

Vickrey, premio Nobel de Economía en 1996, plantea que es inevitable que el diseño de cualquier sistema tarifario presente una tensión entre eficiencia y equidad. La solución final siempre será subóptima y no existe un proceso técnico que permita estimar la mejor alternativa. Al final, la fijación de la tarifa siempre será una decisión política (Universidad Nacional de Colombia, 2004).

### Pago por servicios públicos consume en promedio un 5,5% del ingreso de los hogares

El análisis de la equidad en el acceso a los servicios públicos requiere estimar la importancia que tiene el pago de esos servicios en la estructura del gasto de los hogares. Si la proporción resulta marginal, independientemente del nivel de ingreso, la preocupación por la equidad no sería de índole económica, sino que se enfocaría en la calidad de los servicios que reciben los distintos abonados. Si el peso relativo del gasto es alto para algunos grupos de hogares, los problemas de equidad deben estudiarse desde ambas perspectivas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) del 2013, las familias destinan un 5,5% de sus ingresos al pago de servicios públicos. Por zona y región se observan diferencias, que fluctúan desde 6,4% en la zona rural, hasta 6,9% y 7,5% en las regiones Chorotega y Pacífico Central, respectivamente. Cuando la información se ordena por quintiles de ingreso (de menor a mayor, según el ingreso per cápita del hogar), la proporción aumenta para los grupos más pobres. Una vez más, las regiones Chorotega y Pacífico Central son las que registran los mayores porcentajes, los cuales superan el 12% en el quintil más pobre (gráfico 2.34).

Es de esperar que, conforme disminuye el ingreso de los hogares, crezca la importancia de los servicios públicos en su estructura de gasto. Para profundizar en este tema se aplicó un análisis tipo *cluster*<sup>43</sup>, o de conglomerados, que permitió identificar tres grupos bien delimitados. Desde el punto de vista de la equidad interesa el de menores ingresos y mayor

porcentaje de gasto en servicios públicos, el cual está conformado por 170.296 hogares, un 12% del total del país, que perciben en promedio 320.000 colones mensuales y pagan alrededor de 55.000 colones en servicios públicos, un 20,3% de su gasto total, en contraste con el 6,7% y el 4,2% de los otros dos conglomerados, cuyos ingresos son muy superiores.

Si al gasto total en estos servicios se le adiciona el 11% que representa el transporte, predominantemente público para el grupo de menores ingresos, y el 6,2% de los servicios de telecomunicaciones (como el teléfono celular), que ha crecido de manera exponencial en años recientes, se obtiene que el conglomerado de interés dedica alrededor de un 40% de su gasto a los tres rubros antes mencionados. Para los otros dos grupos de hogares de mayores ingresos, la proporción se reduce a menos de la mitad (17% y 19,5% del gasto total). Es claro, entonces, que existe desigualdad en el esfuerzo que realizan algunos hogares para acceder a los servicios públicos, al menos desde la perspectiva de la capacidad de pago.

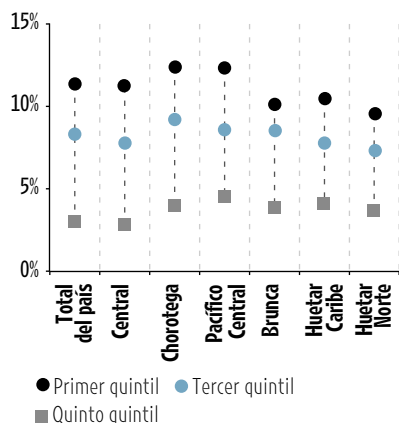
En materia de calidad también se observan inequidades relacionadas con disponibilidad, continuidad y otras variables que dificultan la comparación de los servicios entre usuarios.

### La Ley de la Aresep y el principio de equidad

El artículo 31 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep; n° 7593) dispone que, para la fijación de tarifas y precios, esa entidad debe tomar en cuenta la estructura productiva y una serie de variables propias de cada actividad, entre las que destacan el tamaño y la cantidad de las empresas participantes en el mercado. De manera expresa indica que la equidad social es uno de los criterios centrales que se debe tener presente en cualquier fijación tarifaria, al igual que la sostenibilidad ambiental, la conservación de las fuentes de energía y la eficiencia económica. También señala que no se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de los entes prestadores del servicio público, con lo cual reconoce la dificultad de conciliar objetivos y parámetros muchas veces contrapuestos.

GRÁFICO 2.34

### Proporción del gasto de los hogares en servicios públicos, según quintil de ingreso per cápita y región, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh 2013, del INEC.

La Ley prohíbe de manera explícita a los prestadores de servicios públicos cualquier tipo de práctica discriminatoria contra un determinado grupo, sector, clase o consumidor individual. No obstante, aclara que no constituirán discriminación las diferencias tarifarias que se establezcan por razones de índole social, lo cual abre espacios para introducir en las metodologías de fijación de precios, criterios orientados a atenuar las desigualdades sociales y la pobreza.

Dos decretos firmados en 2016 y 2017 son las iniciativas más recientes en este sentido. En primer lugar, la política tarifaria denominada “Universalización de los servicios de agua potable y saneamiento” oficializó la creación de un sistema nacional de subsidios cruzados focalizados en el suministro del agua potable, para garantizar el acceso a los usuarios en condición de pobreza (decreto ejecutivo 39757). Los subsidios tendrán una vigencia de siete años, pero podrán ser renovados. En segundo lugar, se creó el “Plan de tarifas eléctricas solidarias”, que pretende beneficiar a familias de bajos ingresos atendidas por el programa “Puente al Desarrollo” (decreto ejecutivo 40508). Su plazo de aplicación se extiende al 2030, fecha establecida como meta para lograr la erradicación de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la ONU. Las tarifas subsidiadas cubrirán los primeros 100 kilovatios hora (kWh) facturados y, partir de ahí, se exonerará el 50% del consumo a las familias en pobreza y el 100% a las pobres extremas. Ambos grupos sí deberán pagar los cargos fijos del servicio, a saber: el derecho de conexión a la red, el tributo al Cuerpo de Bomberos, el cargo municipal para alumbrado público y el costo variable de los combustibles. En 2017 los cuatro rubros mencionados, en conjunto, representaron un gasto de 2.000 colones. El subsidio se financiará con una sobretarifa para otros abonados residenciales. Corresponde a la Aresep definir la forma en que se integrará esta política al modelo tarifario. Como paso inicial, las instituciones autónomas involucradas deben coordinar con el IMAS para determinar el costo financiero y la capacidad logística requerida para identificar a los potenciales beneficiarios.

Ante la potestad de establecer políticas públicas ejercida por el Poder Ejecutivo, el ente regulador tiene la difícil tarea de acatar los lineamientos que corresponden a sus áreas de competencia, garantizando que la fijación tarifaria sea transparente, sin distorsiones y apegada a criterios técnicos. Si la política genera subsidios, su labor es identificar, con claridad y de manera permanente, el monto, los beneficiarios y los impactos en los diferentes usuarios del servicio público.

Cualquier política que busque objetivos de equidad por medio de las tarifas, como en el caso que aquí se comenta, inevitablemente genera subsidios, cuyos efectos distributivos son inciertos<sup>44</sup>. La función del regulador es procurar la equidad a través del cumplimiento simultáneo de los principios de la regulación: servicio al costo, equilibrio financiero de los proveedores, supervisión de la calidad y normas de fiscalización de los gastos reconocidos e incluidos en las tarifas (Ley 7593; Meléndez, 2016).

En resumen, usar las metodologías de fijación tarifaria para instrumentalizar políticas públicas tiene efectos sociales, económicos y ambientales que es preciso considerar. La creación de subsidios se contrapone al objetivo de transparentar al máximo el costo del servicio público, que debe estar libre de ineficiencias y distorsiones; además, tiene implicaciones de tipo operativo para el proveedor. Si la implementación por la vía de la regulación tarifaria resulta impostergable, es obligatorio estimar el costo del subsidio y justificarlo técnicamente (alcance, costo y permanencia). Se debe tener especial cuidado con este tipo de medidas, ya que una vez aplicadas resulta muy difícil modificarlas o suspenderlas, y ello introduce inflexibilidad en los modelos tarifarios.

#### Modelos tarifarios y el principio de equidad

Aunque la legislación costarricense no contiene barreras que impidan la incorporación del principio de equidad en la fijación de las tarifas públicas, son escasos los ejemplos de mecanismos tarifarios que lo procuren. Históricamente, los criterios utilizados en este ámbito han sido de otra naturaleza, y predominan estruc-

turas escalonadas que buscan racionalidad en el consumo, o subsidios cruzados a favor del sector domiciliario, tanto en agua como en electricidad.

Por años, el modelo tarifario más usado ha sido el de la tasa de retorno, que reconoce al proveedor del servicio público regulado la totalidad de sus costos operativos, debidamente justificados, y una tasa de rentabilidad para fines de inversión sobre los activos fijos netos revaluados. Este modelo se aplica hoy a los principales servicios: acueductos, alcantarillado, energía (generación, transmisión y distribución), transporte público (autobuses y taxis) y estaciones de servicio de combustibles. No obstante, se han empezado a utilizar variantes en la fijación de las tarifas de hidrantes, riego y combustibles en el caso de Recope, que incorporan criterios de eficiencia del operador.

Los modelos tarifarios requieren información de alta calidad y precisión sobre los servicios regulados, flexibilidad para incorporar el cambio tecnológico en su prestación y nuevos esquemas de financiamiento de la inversión. Perfeccionar los instrumentos actuales obliga a profundizar en aspectos vinculados directamente con una mayor calidad y equidad en la provisión de los servicios públicos.

#### Modelo tarifario del agua: sin diferenciación de precio por costo

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) es el operador dominante en el suministro del servicio público de agua potable y la disposición de aguas residuales o servicio de alcantarillado. Cuenta con alrededor de 670.000 conexiones con medidor, unas 12.000 conexiones fijas y una cobertura de mercado de 2,9 millones de habitantes (56,7%) concentrados en el Valle Central, aunque la entidad tiene presencia nacional (Angulo, 2017).

La población también es abastecida por unas 15.000 asociaciones administradoras de acueductos rurales (Asadas), de diversos tamaños y características, que cubren cerca del 20% del mercado. Estas operan bajo la rectoría del AyA, con un presupuesto tripartito que comparten con esa institución y el Fodesaf. Son responsables de administrar los acueductos,

darles mantenimiento y garantizar la continuidad del servicio, pero muestran grandes limitaciones en términos de inversión en infraestructura y capacidades técnicas.

Otros operadores son la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (Jasec), algunas cooperativas y varios municipios. El AyA es por ley el rector de la parte técnica, mientras que la Aresop es la encargada de fijar las tarifas y fiscalizar de la calidad del servicio. El Senara y el Minaet participan en temas de riego y consumo no humano del agua.

El cobro se hace con base en el consumo de cada abonado, cuando es posible medirlo; de lo contrario, se aplican tarifas fijas. En el sector residencial se colocan medidores cuando es técnicamente factible, o bien se recurre a una “macromedición” basada en los datos de producción y distribución de todo el sistema de acueducto, lo cual plantea dificultades para la asignación equitativa del consumo entre los abonados.

En el caso de las familias más pobres ubicadas en barrios marginales, el AyA enfrenta un serio problema con la formación de los denominados “mercados privados informales de agua potable”. Dada la dificultad para el ingreso de sus empleados a esas zonas, se torna complejo medir el consumo de los hogares. A ello se une el mal estado de las redes de tubería a lo interno de las viviendas, que genera lecturas excesivamente altas. Estos factores propician la aparición de suplidores privados, los cuales muchas veces se abastecen –sin pagar– de los sistemas del AyA y venden el líquido a los hogares, en un mercado cautivo e ilegal.

La estructura tarifaria del AyA contiene un principio de solidaridad, dado que a todos sus abonados se les cobra un único precio según su consumo, independientemente del costo que representa para la institución proveer el servicio, o el nivel de ingreso del usuario. No es lo mismo atender cantones como Curridabat y Tres Ríos, donde la mayor parte del agua es abastecida por gravedad, sin necesidad de bombeo, que suplir el líquido en las zonas altas de Alajuelita y Escazú.

En las tarifas de los demás proveedores también está implícito el principio de solidaridad. En algunos ello es menos evidente por la homogeneidad de los territorios atendidos, como es el caso de la ESPH, contrario a lo que ocurre con otras empresas, como Coopesantos, que operan pequeñas redes de distribución en una geografía complicada. Para las Asadas existen pliegos tarifarios diferenciados entre sistemas de abastecimiento por gravedad y por bombeo.

No obstante lo anterior, el modelo de precios del agua sí genera notables inequidades entre los abonados de los diferentes proveedores, que pagan tarifas distintas. El usuario no puede escoger el operador, y por tanto, es atendido según disponibilidad o cercanía geográfica. Esta es una actividad que, en teoría, tiene importantes economías de escala en la provisión del servicio, que favorecen a los grandes operadores dominantes. Sin embargo, las fijaciones tarifarias contradicen este planteamiento. Los clientes del AyA son los que pagan el precio más alto por metro cúbico, y los de las Asadas y algunos municipios el menor. Esta comparación no resulta pura, pues no toma en cuenta factores como la continuidad y la calidad del servicio<sup>45</sup>, ni reconoce las inversiones y los gastos en infraestructura. Si los pequeños sistemas colapsan, por falta de mantenimiento o inversión, es el AyA, a expensas de sus usuarios, el que termina asumiendo el servicio. Por ley, esta institución es proveedora del servicio y, al mismo tiempo, rectora del sector, y sus abonados son los únicos que pagan el costo de esa doble función.

El modelo tarifario actual incorpora subsidios cruzados entre y dentro de diversos segmentos de consumo (cuadro 2.5). El sector residencial que utiliza menos de 60 m<sup>3</sup> recibe un subsidio que pagan el sector empresarial y el gobierno. También existen precios diferenciados que buscan premiar los menores consumos. Sin embargo, a fin de cuentas un hogar pobre y numeroso paga más por el agua, en términos absolutos y per cápita, que un hogar de mayor ingreso que tiene solo uno o dos miembros.

En la última década el consumo ha descendido en todos los sectores, con excepción del preferencial (centros edu-

cativos públicos, asociaciones de desarrollo comunal y organizaciones sin fines de lucro), en concordancia con uno de los objetivos centrales del modelo. A nivel domiciliario el abonado consume en promedio alrededor de 16 m<sup>3</sup> por mes. Por los primeros 15 m<sup>3</sup> los hogares pagan 4.635 colones, la cuarta parte del costo para los sectores empresarial y gobierno, lo cual constituye clara evidencia del subsidio (gráfico 2.35).

La nueva política pública en esta materia (decreto ejecutivo 39757) se enfoca en el sector domiciliario más pobre, plantea una mejor identificación de los hogares en esa condición y favorece el otorgamiento de subsidios sin cargo al Presupuesto Nacional, sino apoyados en los clientes no beneficiarios –presumiblemente los de mayor ingreso relativo– a través de un mayor costo por el servicio. Vincular el sistema de cobro del agua con los mapas de pobreza es una tarea compleja. Por ejemplo, el AyA utiliza el número de identificador del servicio (NIS) que corresponde al bien inmueble, no a la persona. En la práctica, el IMAS tendrá que identificar al hogar pobre y su respectivo NIS, y comunicarlo al AyA. Los retos operativos son grandes, lo mismo que los costos asociados y el sistema de control<sup>46</sup>.

Un ejercicio exploratorio realizado para este Informe, sobre el consumo por abonado en el cantón de Pavas, evidenció las dificultades señaladas. La cartografía del Censo de Población 2011, en la cual se basan los mapas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas del INEC y los mapas de los distritos prioritarios del IMAS, no se puede empatar geográficamente con el trazado de manzanas de consumo del AyA. Hay traslapes con vías públicas y superposición de manzanas, así como viviendas captadas por el Censo en las que el AyA no registra abonados (Carballo, 2017).

Bajo la nueva política, la estructura tarifaria de la institución tendrá que establecer un costo fijo y uno variable, incorporar costos de operación e inversiones para mantener el sistema operando y atender el crecimiento de la demanda, integrar parámetros ambientales para la protección de las fuentes y, ahora, el criterio social en función de la capacidad de pago de los usuarios.

Sin embargo, no todas las inequidades se solucionan mediante subsidios de precios. El gasto promedio mensual de una familia que consume 20 m<sup>3</sup> de agua es de 7.730 colones si recibe el servicio del AyA, o de 5.705 colones si es cliente de la ESPH, cuya tarifa incluye una sobretasa por “canon ambiental”, para la protección de las fuentes de agua. Entre las Asadas las disparidades son menores, y en ningún caso superan los 1.100 colones. Tanto el AyA como la ESPH suministran agua con un 99% de potabilidad, mientras que en las Asadas el indicador es de solo 78,1%.

### Fuente inequidad territorial en las tarifas eléctricas

En el sector eléctrico costarricense sobresale el ICE como actor estatal dominante, verticalmente integrado y operador único en materia de transmisión. En la actividad de generación de electricidad hay 37 operadores y 8 en distribución. El sector de los generadores está conformado por 29 empresas privadas, 4 cooperativas de electrificación rural, 2 empresas municipales y 2 estatales. A diferencia de otros países, incluso de la región centroamericana, internamente no se ha creado un mercado mayorista y, por tanto, el modelo tarifario se sustenta en uno no competitivo.

En distribución el ICE y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) dominan el mercado, con el 77,1% del total de abonados. De los casi 760.000 clientes del ICE, el 87,2% son residenciales y un 11,3% son comercios y servicios. En el caso de la CNFL, de sus 549.161 usuarios, el 85,5% son residenciales y un 12,5% comercios y servicios. En las demás empresas distribuidoras se repite el mismo patrón. Coopealfaroruiz y Coopesca son las que tienen mayores proporciones de clientes de tipo industrial (Angulo, 2017).

Los abonados de las empresas distribuidoras muestran diferencias en sus características y hábitos, incluso a nivel de la tarifa residencial. Los clientes de Copeguanacaste presentan el consumo promedio más elevado, tanto en el sector residencial como en el comercio y los servicios. En Coopesantos ocurre lo contrario. Además hay una gran hetero-

CUADRO 2.5

**AyA: tarifas<sup>a/</sup> de consumo de agua para los servicios medidos y fijos. 2016-2017**  
(colones)

Tipo de tarifa	Domiciliaria	Empresarial	Preferencial <sup>b/</sup>	Gobierno <sup>c/</sup>
Menos de 15 m <sup>3</sup>	309	1.220	309	1.220
16 a 25 m <sup>3</sup>	619	1.481	619	1.481
26 a 40 m <sup>3</sup>	681	1.481	619	1.481
41 a 60 m <sup>3</sup>	806	1.481	619	1.481
61 a 120 m <sup>3</sup>	1.481	1.481	681	1.481
Más de 120 m <sup>3</sup>	1.556	1.556	681	1.556
Tarifa fija mensual <sup>d/</sup>	8.453	28.672	24.817	107.994
Cargo fijo mensual <sup>e/</sup>	1.500	1.500	1.500	1.500

a/ En colones por mes y metro cúbico. Rigen entre julio de 2016 y diciembre de 2017.

b/ Se aplica a las escuelas y colegios públicos, asociaciones de desarrollo comunal e instituciones de beneficencia y culto (inscritas como tales y con personería jurídica) sin fines de lucro.

c/ Se aplica a las instituciones públicas que conforman el gobierno general, incluidas las municipalidades.

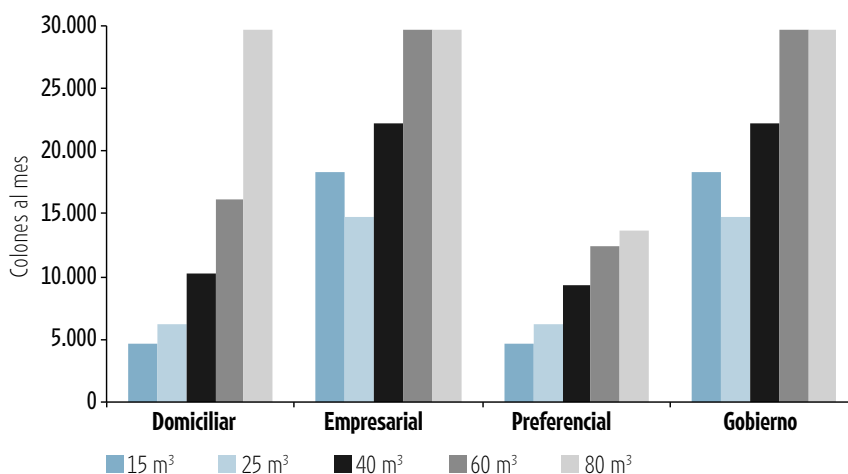
d/ Tarifa que se aplica cuando la conexión no cuenta con hidrómetro (o medidor).

e/ El cargo fijo es uniforme e independiente del consumo, y corresponde al pago por el derecho de conexión a la red. Se adiciona al valor del servicio medido o fijo, para completar el valor de la facturación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Intendencia de Agua de la Aresep.

GRÁFICO 2.35

**Costo estimado del agua, por rangos de consumo, según tipo de abonado**  
(consumo en metros cúbicos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Intendencia de Agua de la Aresep.

geneidad en las tarifas para la industria y el suministro en media y alta tensión, debido al tamaño de las empresas, sus patrones de consumo, horarios y eficiencias relativas.

La variabilidad también se manifiesta en los pliegos tarifarios. En Costa Rica

los precios se calculan a partir de la demanda o tipo de consumo (residencial, comercio, servicios, industria, etc.), sin considerar las características de la producción de energía. El modelo parece reflejar la existencia de un mercado de competencia monopolística, donde el

oferente tiene la posibilidad de discriminar precios en función de la capacidad de pago de la demanda.

Una alternativa a este modelo es orientar la fijación de tarifas hacia el costo del suministro por nivel de tensión y aplicar una política de convergencia de precios entre sectores, dado que el costo no hace diferencia según destino (Angulo, 2017). Más allá de consideraciones de tipo social que justifiquen la aplicación de algún mecanismo de subsidio, parece necesario avanzar hacia una disminución en el número de tarifas y bloques de consumo.

Dado que las tarifas eléctricas se fijan en función del consumo, no del costo de producción, es evidente que no estimulan la innovación. La actual estructura tarifaria, que tiene más de veinticinco años de antigüedad, propicia inequidades incluso a lo interno de los sectores, es decir, entre hogares y entre empresas.

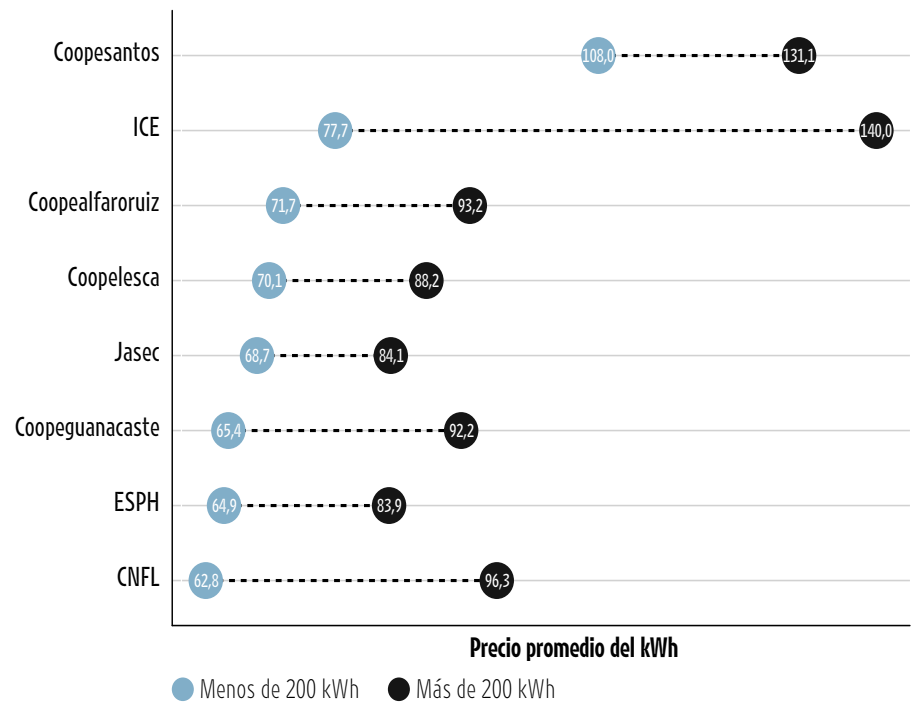
De manera similar a lo que sucede con otros sectores regulados, la estructura tarifaria mezcla subsidios para los primeros bloques de consumo (menos kWh) y diferenciaciones entre categorías, que favorecen al sector residencial a expensas del sector general (comercio, servicios y pymes). También existe una categoría preferencial para escuelas, centros religiosos y hospitales.

Hablar de subsidios en las tarifas eléctricas es complejo, debido a la dificultad de comparación entre pliegos tarifarios y el carácter endógeno de los costos, que cada proveedor los reparte entre sus abonados. Si un operador debe atender una región geográficamente dispersa y con pocos usuarios, el precio del servicio resultará más alto que el de otro que sirve una zona con más densidad de población. Ello genera equidad<sup>47</sup> entre los clientes de un mismo proveedor, e inequidad entre diferentes empresas, dado un mismo nivel de consumo. En la investigación realizada para este Informe no se encontró ningún estudio que cuantifique los subsidios en esta materia.

La estructura tarifaria es escalonada por bloques, con precios por kWh que buscan premiar un menor consumo. En la categoría residencial se subsidian los primeros 200 kWh, a todos los abonados sin distinción, y sin que exista un criterio técnico que justifique el establecimiento

GRÁFICO 2.36

**Precio promedio de la electricidad, según tarifa y empresa. A mayo de 2017**  
(colones por kWh)



Fuente: Gomez Campos, 2017, con datos de la Aresep.

de ese límite. Al igual que en el modelo del agua, priva la presunción de que los hogares más pobres se ubican en este primer bloque, con los mismos problemas de equidad comentados en el caso anterior.

El gráfico 2.36 muestra las claras diferencias en el costo del kWh entre las empresas distribuidoras que se reparten el territorio. La categoría residencial representa el 86,5% del total de abonados del sistema; casi el 40% de ellos es atendido por el ICE y paga alrededor de un 10% más que el promedio nacional. Para los clientes de la CNFL, que son el 27,5%, el costo es un 6% menor. Solo los usuarios del ICE y Coopesantos pagan más que el promedio. También hay disparidades entre la industria, el comercio y los servicios, segmentos en los que los abonados de la ESPH tienen los precios más bajos (Angulo, 2017).

En Costa Rica los precios de la electricidad en el segmento residencial son elevados en comparación con otros países de la región centroamericana (Rojas, 2017).

Los precios son determinados por diversos factores<sup>48</sup>, algunos que los operadores pueden controlar y otros de naturaleza externa. Sin embargo, tampoco en este caso existe un estudio que cuantifique el peso relativo de cada uno de esos “disparadores”.

El crecimiento en los costos de operación de las empresas es uno de los factores determinantes en el aumento de las tarifas eléctricas y, en ese contexto, cabe destacar que el artículo 31 de la Ley de la Aresep obliga a reconocer el financiamiento de los proyectos, sin considerar las divergencias que puedan existir entre la vida útil de estos y los plazos de los créditos. Así por ejemplo, puede suceder que el préstamo asociado a un proyecto con una vida útil de cincuenta años o más, deba ser amortizado en un período de doce años. Esto provoca un serio problema de inequidad intergeneracional, pues significa imponerles tarifas más altas a las generaciones actuales y entregarles a las futuras bienes y obras de infraestructura totalmente pagados.

El actual Plan Nacional de Energía mantiene el modelo tarifario escalonado –en el que cada quien paga por su consumo– y aboga por la introducción de una estructura diferenciada para los hogares de menores ingresos, con el objetivo de lograr una política de subsidios más focalizada.

### Transporte público: inequidad tarifaria en un sistema de movilidad muy deficiente

En materia de transporte público, los problemas de diseño de las rutas, la ineficiencia del sistema y la falta de sectorización dejan claro que el usuario no es una prioridad de la regulación. Las consideraciones de equidad están ausentes en las fijaciones tarifarias, con la única excepción del servicio gratuito que se brinda a las personas adultas mayores en los primeros 25 kilómetros de su trayecto, de acuerdo con la Ley 3503; sin embargo, el mecanismo es engorroso: funciona con la presentación de la cédula de identidad y un registro que hace el chofer en forma manual, lo que pone al beneficiario en congoja frente al resto de los pasajeros, aparte de las dificultades para llevar un control adecuado y la aglomeración que se genera en las horas “pico”.

El principal criterio para determinar las tarifas de transporte público es el de servicio al costo, de modo que la figura central del proceso es el concesionario, cuyos esfuerzos se concentran en lograr el reconocimiento de todos los componentes de sus costos. Cuando por un mismo corredor pasan varias rutas de longitudes distintas, rige el principio de no permitir que la línea corta absorba pasajeros de la larga. Ello se consigue mediante tarifas diferenciadas, independientemente de la distancia que recorra el usuario, lo cual provoca inequidad. Lo mismo sucede para pasajeros de una ruta que viajan trayectos más cortos. El modelo no prevé tarifas distintas en función de la extensión del viaje, por lo que todos los usuarios de una ruta pagan lo mismo. La subruta más rentable, por costo del recorrido y cantidad de pasajeros, termina subsidiando las ramas de mayor costo relativo, en apego al principio de solidaridad.

La Aresep autoriza las tarifas de alre-

dedor de 2.500 rutas en la modalidad de transporte público en autobús. Algunas son urbanas, otras rurales, con diferentes topografías, longitudes y densidad de pasajeros, entre muchas otras variables. En cualquier caso, el país está muy lejos de operar con una única tarifa por kilómetro, incluso en rutas urbanas de tipo circular, que deberían mostrar costos muy similares. Algunas rutas urbanas y de relieve plano tienen costos por kilómetro superiores a los de las rutas largas, que poseen vehículos mejor equipados y ofrecen mayor confort (recuadro 2.3).

#### RECUADRO 2.3

#### Un caso de subsidios cruzados entre y dentro de rutas de autobuses

La aplicación de subsidios cruzados y a lo interno de una misma ruta es una práctica común en el transporte remunerado de personas. De otro modo, resultaría muy difícil brindar un servicio de buena calidad en áreas poco pobladas, debido a que el menor número de usuarios torna poco viables mejoras como una mayor densidad de la red o mayor frecuencia de los viajes.

En otros países los costos para la operación del transporte público son fuertemente apoyados por instancias gubernamentales y municipales, mediante instrumentos que van desde subsidios directos a las tarifas hasta precios especiales en los combustibles, exoneraciones de impuestos y facilidades para la adquisición de nuevos equipos. Si bien en Costa Rica estos mecanismos no existen, cuando el Consejo de Transporte Público (CTP) define las condiciones de operación de cada ruta (itinerarios, frecuencia, tipo de unidades, entre otras) y autoriza fraccionamientos tarifarios, induce subsidios entre usuarios de tramos diferentes de un mismo recorrido.

Con fraccionamientos tarifarios, los pasajeros de tramos de mayor demanda subsidian (pagan más) a los que viajan por tramos que tienen menor cantidad de usuarios (que pagan menos). Una situación similar se da entre rutas, de manera que los pasajeros de la ruta más rentable terminan subsidiando a los que usan las menos rentables (que deberían pagar más en ausencia del subsidio, pues su costo de operación es mayor). Si bien esto puede parecer deseable bajo un principio de solidaridad, hay poca transparencia en el sistema, lo que origina que la magnitud y dirección de los subsidios no sean conocidas por los usuarios.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EQUIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

véase Angulo, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

El caso de las rutas 126 (San José-San Juan de Tobosi Sur-Loma Larga), 131 (Loma Larga-San Juan Sur-San Juan Norte-El Alumbre-Copalchi-Cartago) y 132 (La Guaria-Río Conejo-San Juan Sur-Calle Abarca-El Rosario-Calle Valverde-La Guaria)<sup>49</sup> es muy relevante para describir la realidad que presenta el sistema de transporte público, dado que evidencia problemas de diseño y la existencia de subsidios entre usuarios.

Con el propósito de explicitar los subsidios en las rutas mencionadas, se tomaron datos de un análisis realizado en 2015 por la Aresep, en el cual se imputaron los costos asociados a cada ruta para determinar la tarifa real y los subsidios implícitos. Las diferencias –positivas o negativas– entre las tarifas vigentes en aquel momento y las estimadas de acuerdo con los costos de operación efectivos, evidenciaron que los usuarios de la ruta 126 subsidian los viajes a los demás destinos. De acuerdo con la estimación, los pasajeros que viajan en la ruta 126 hasta Jericó pagan 345 colones más, mientras que los que se desplazan hasta Loma Larga reciben un subsidio de hasta 400 colones, es decir, pagan menos. En general se observa que los tramos más cortos y de mayor volumen subsidian a los tramos más distantes y de menor número de pasajeros. Si se comparan los resultados de la ruta 126 con las otras, algunos tramos de la 131 pueden estar recibiendo subsidios de hasta 2.150 colones.

Por otra parte, la ruta 132 recorre tramos redundantes entre San Juan del Sur y Loma Larga en Cartago, con muy pocos usuarios<sup>50</sup>. Además es utilizada predominantemente por estudiantes durante

CONTINÚA >>

CONTINUAS >> RECUADRO 2.3

**Un caso de subsidios cruzados entre y dentro de rutas de autobuses**

el ciclo lectivo, cuyos desplazamientos están siendo subsidiados por usuarios de las otras rutas y no, como debería ser, por el programa de transporte de estudiantes del MEP.

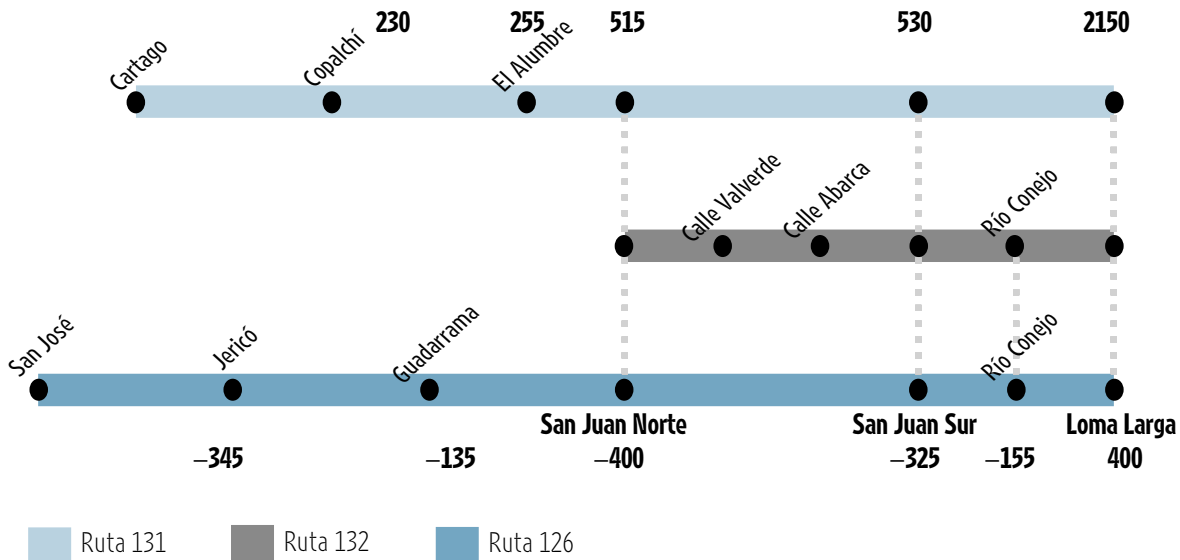
La figura 2.2 sintetiza las rutas estudiadas y la convergencia entre ellas. Las líneas de colores identifican cada una de las tres rutas y los círculos, sus paradas. Los segmentos entre los círculos solo representan los lugares por donde pasa

la ruta, no las distancias. La zona donde convergen las líneas, en los segmentos entre San Juan Norte y Loma Larga, evidencia que hay tramos redundantes que posibilitan subsidios de una ruta a otra, ya que los pasajeros tienen diferentes opciones.

Fuente: Angulo, 2017, con datos de la Aresep.

FIGURA 2.2

**Recorrido de las rutas de buses 126, 131 y 132 y estimación de los subsidios<sup>a/</sup> en las tarifas. 2015**



a/ Los subsidios se estiman como la diferencia entre los costos de operación efectivos de cada ruta (tarifa real) y la tarifa vigente. Valores positivos corresponden a subsidios en los que el monto pagado por cada usuario (en esa ruta y trayecto en particular), es menor al costo real. Valores negativos representan lo contrario, es decir, el sobreprecio que paga cada usuario.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con datos de la Aresep.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Marcela Román y Natalia Morales.

**La edición técnica** la efectuaron Natalia Morales, Marcela Román y Jorge Vargas-Cullell.

**Se prepararon los siguientes insumos:** *Equidad en el acceso a los servicios públicos*, de José Angulo; *Factores explicativos de la reducción de la pobreza por línea de ingreso y de la pobreza multidimensional en Costa Rica del año 2015 al 2016: un estudio de panel*, de Andrés Fernández y Roberto Del Valle; *Gestión de los gobiernos locales en la inversión social 2007-2016*, de Daniel Navarro; *El gasto o inversión social pública continúan su expansión en el 2016 pese al desequilibrio fiscal*, de Juan Diego Trejos y Catherine Mata; *La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi): características de los proveedores de servicio y sus desafíos*, de Ana Jimena Vargas; *Análisis de la situación socioeconómica de la región Chorotega como aproximación de sus resultados en pobreza en 2015 y 2016*, de Natalia Morales y Marcela Román.

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:** “Cambios en la muestra de las Enaho”, de Natalia Morales y Rafael Segura; “Reducción de la pobreza en 2016 no es estadísticamente significativa”, de Rafael Segura; “Sistematización de notas de prensa sobre la economía en Guanacaste 2014-2017”, de Yamile Thyme; “Estimación del perfil de los beneficiarios de los centros de cuido subsidiados por el IMAS” y “Permisos de construcción por cantones para el período 2003-2016”, de Antonella Mazzei.

**Se agradece a** Yamile Thyme, por la realización y seguimiento de las convocatorias a los talleres sobre la Redcudi y la región Chorotega.

**Por el apoyo financiero para la realización de dos estudios se agradece al** PNUD, en especial a Gabriela Mata, así como a la Asociación Horizonte Positivo y su director José Aguilar.

**También se agradece a las siguientes personas del equipo técnico del PEN:** a Ariel Solórzano, por los procesamientos estadísticos de las encuestas de hogares y de empleo, y por la búsqueda y sistematización de registros administrativos; a Rafael Segura, por los procesamientos estadísticos de las encuestas de hogares y de ingresos y gastos, y a Steffan Gómez Campos por la elaboración de gráficos y visualizaciones de datos complejos.

**Un agradecimiento especial por los aportes de información a:** Armando Rodríguez (AyA), Silvia Carmona (CEN-Cinai), Aldemar Argüello y German Mora (CGR), Amparo Pacheco (Fodesaf), Keneth Araya, Danny Marcelo Esquivel, Elsa Grant y Juan Carlos Laclé (IMAS), Pilar Ramos y Marlene Sandoval (INEC), Ana Miriam Araya, Daniel Collado y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Ana Ericka Rodríguez y Karen Segura (Poder Judicial).

**Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a** Ronald Alfaro, Leonardo Garnier (lector crítico), Luis Antonio González, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Leonardo Merino, Ariel Solórzano y Jorge Vargas Cullell.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 31 de mayo, 1 y 7 de junio, 5 y 6 de julio y 25 de agosto de 2017, con la participación de: José Aguilar, Otilio Manuel Aguilar, Ana Cecilia Allen, Herson Alpizar, Kimberly Alvarado, Karla Alvarado, Ana Arce, Ángela Arce, Ana Isabel Argüello, Giselle Argüello, Xinia Arrieta, Paola Arroyo, Lucrecia Avendaño, Verónica Ávila, Gerardo Barboza, Ofelia Barrantes, Raquel Barrientos, Alicia Bolívar, Natalia Bonilla, Patricia Campos, Ana Lucía Carvajal, Hellen Carranza, Milena Castillo, Yahaira Cervantes, María Isabel Chamorro, Annia Chaves, Álvaro Conejo, Sidey Cortés, Roque Dávila, Francisco Delgado, Leida Díaz, Guillermo Espinoza, Joyce Estupiñián, Andrés Fernández, Silvia Frean, Leonardo Garnier, Mario Gómez, Yahaira Guerrero, Ángel Guevara, Miguel Gutiérrez, Jorge Hernández, Juan Huaylupo, Alexandra Hutchinson, Carmen Jiménez, Valeria Lentini, Sandra Lezcano, Diana Loría, Andrea Madrigal, Eddy Madrigal, Rosario Martínez, Alex Mata, Grettel Méndez, María De Los Ángeles Meléndez, Magaly Mendoza, Sheyla Milanés, Bertha Mora, Emilia Mora, Peter Morales, Rodrigo Morales, Amparo Pacheco, Irma Porras, Jessica Porras, Stephanie Quesada, Zayra Quesada, Aurelina Reyes, Esteban Reyes, Eliécer Robles, Claribel Rodríguez, Kenjie Rojas, Raquel Rojas, Maybell Salazar, Rafael Segura, Paola Solano, Ariel Solórzano, Gabby Somarribas, Jennifer Soto, Milena Soto, Priscilla Soto, Gabriela Suárez, Estefanía Torres, Juan Diego Trejos, Andrés Valenciano, Gerardo Viales, Ebed Villalobos, Karen Villalobos, Agripina Wells, Juanita Yesca y Hazel Zúñiga.

**La revisión y corrección de cifras** fue realizada por Natalia Morales.



## NOTAS

**1** Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación “macro” del país.

**2** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima a este capítulo (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

**3** Se entiende por capacidades el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y que les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

**4** En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, la Unesco y la OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan entre 120 y 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance de Costa Rica con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir los intervalos que señalan la ubicación del país.

**5** En Valverde Vega tampoco se habían presentado homicidios desde 2004, pero el 5 de agosto de 2017 se registró el asesinato de un joven comerciante.

**6** Se denomina femicidios a los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en su artículo 21, señala que se le impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o unión de hecho, declarada o no.

**7** Esta definición ampliada de femicidio es la que se utiliza en la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, conocida como Convención Belem Do Pará.

**8** La definición de vivienda adecuada trasciende el concepto de “casa” y alude a una edificación para uso habitacional que cumpla con una serie de condiciones: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad y adecuación cultural (ONU-Hábitat, 2015).

**9** El déficit de vivienda sigue siendo un problema importante en América Latina y el Caribe. En 2009 aproximadamente el 37% de los hogares tenía algún tipo de carencia en este ámbito, lo que equivale a casi 54 millones de familias (Bouillon, et al., 2012). La mayor parte del déficit es cualitativo. Estos promedios esconden grandes diferencias entre países, entre áreas rurales y urbanas, y entre segmentos de ingreso; por ejemplo, el déficit total oscila entre 18% en Costa Rica y 78% en Nicaragua (Blanco, et al., 2014).

**10** La definición tradicional del déficit suma el faltante natural de viviendas, con las casas en mal estado y las que, aun estando en buen estado, presentan hacinamiento.

**11** La zona de contención se define como una línea que delimita la “zona de crecimiento urbano” establecida en el Plan GAM 1982 (decreto ejecutivo 13583-VAH-Ofiplan). Es una línea continua trazada a partir del análisis de variables físicas, topográficas, naturales y de factibilidad de acceso a servicios públicos. Abarca un área de 44.200 hectáreas y delimita zonas urbanizables y zonas de protección y uso agrícola; fuera de este anillo, en principio, no pueden otorgarse permisos de construcción en las tierras que corresponden al segundo tipo (PEN, 2015).

**12** Las estimaciones de Fuprovi solo incluyen la superficie cubierta por casas, calculada en un promedio de 45 m<sup>2</sup>, es decir, el impacto sobre las nuevas áreas urbanizadas está subestimado, pues no considera el porcentaje aportado por vías de comunicación y otra infraestructura urbana.

**13** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

**14** La última ECE disponible al momento de editarse este Informe era la del segundo trimestre de 2017.

**15** La tasa de presión general corresponde a la población desempleada y la ocupada que busca otro puesto, como porcentaje de la fuerza de trabajo.

**16** Además de la población desempleada, este indicador incluye a la fuerza de trabajo que está disponible, pero desalentada.

**17** Las personas subempleadas son las que trabajan menos de cuarenta horas por semana, quieren laborar más horas de lo que su ocupación actual les permite y están disponibles para hacerlo.

**18** Según el INEC (2017), el empleo informal tiene las siguientes características: i) personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones, ii) ayudantes no remunerados, iii) trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en socie-

dad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal).

**19** El coeficiente de correlación de Pearson es una medida estadística del grado de asociación entre dos variables aleatorias cuantitativas. Varía entre -1 y 1. Si el indicador se acerca a 1, existe una correlación positiva, es decir, cuando una de las variables aumenta, la otra también lo hace. Si se acerca a -1 hay una correlación negativa, es decir, cuando una variable crece, la otra disminuye. Conforme el valor se acerca a 0, se reduce la posibilidad de que exista una relación lineal entre ellas.

**20** La ENAE determina que efectivamente hay un puesto vacante en una empresa cuando se cumplen estas condiciones: i) existe un trabajo disponible en una posición específica, ii) la persona que se contrata puede comenzar a laborar en los siguientes treinta días, iii) la empresa está buscando trabajadores para llenar la vacante, y estos no necesariamente laboran en ella, es decir, de manera activa se está reclutando personal fuera de la empresa.

**21** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2015, mediante la resolución 70/1. Contiene 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible, que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Entró a regir en enero del 2016 y dispone que esta estrategia guiará los programas de desarrollo mundiales durante los siguientes quince años.

**22** La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

**23** El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas -o dimensiones- como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones, y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%. Además, cada dimensión se compone de cuatro indicadores que también tienen el mismo peso relativo, con excepción de “trabajo”, donde se combinan dos indicadores para tratarlos como uno solo, pues ambos se refieren al incumplimiento de derechos laborales. En consecuencia, se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de los diecinueve indicadores. Se suman los porcentajes de privación y un hogar se considera pobre multidimensional cuando totaliza 20% o más. Para más detalles metodológicos, véase Fernández y Del Valle, 2017.

**24** El MMV-2011 divide cada distrito del país en “unidades primarias de muestreo” (UPM), que contienen en promedio 150 viviendas en zonas urbanas y 100 en las rurales. Para todo país, está conformado por 10.461 UPM (con 1.360.055 viviendas),

64,5% urbanas y 35,5% rurales. De ese total, 965 UPM son de la región Chorotega (114.531 viviendas), de las cuales el 46,4% son urbanas (60.322 viviendas) y el 53,6% rurales (54.209 viviendas).

**25** El factor de expansión es un ponderador que se aplica a cada unidad de estudio en la muestra para obtener una estimación poblacional. Se interpreta como la cantidad de unidades en la población que representa cada unidad en la muestra, ya sea vivienda, hogar o persona.

**26** En este análisis los nombres región Chorotega y provincia de Guanacaste se usan como sinónimos.

**27** Entre los principales cambios están un nuevo y mejor diseñado marco muestral, el uso de nuevas proyecciones de población, así como un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés, que amplió los contenidos e introdujo mejoras conceptuales.

**28** Se espera que este mercado, destinado a pequeños y medianos productores, esté construido en 2019. Según actores entrevistados, tendría 1.933 clientes potenciales, entre grandes hoteles y comercios.

**29** El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo es la siguiente: con la variable "ingreso neto per cápita del hogar", con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

**30** Es importante señalar que la fuente de información de este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

**31** Se calcularon los errores de muestreo y los coeficientes de variación (o errores relativos), que indican en términos porcentuales el grado de precisión de una estimación. Los resultados obtenidos están en un rango aceptable, por lo que las estimaciones son confiables estadísticamente.

**32** El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* analizó ampliamente la política de salarios mínimos y su efecto en la pobreza y la desigualdad de ingresos.

**33** Para más detalles de los cambios que introduce la Reforma Procesal Laboral en el Código de Trabajo, véase el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*.

**34** Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2016 resulta inferior en cerca de un punto porcentual del PIB y poco más de tres puntos menor en relación con el gasto del gobierno general, que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración de los datos del IMAS y la JPS, y la incorporación de otras instituciones.

También se producen cambios importantes en el sector salud, debido a la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, el aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y el pago de los asegurados por cuenta del Estado.

**35** La ponencia de Trejos y Mata (2017) contiene un análisis exhaustivo de la distribución de la ISP por función social, criterio de acceso y rubros sociales, para el período 2000-2016.

**36** Este rubro representa menos del 1% de la ISP. En general corresponde a un sector compuesto por una gran cantidad de instituciones, que por su limitado tamaño enfrentan una gran volatilidad en sus recursos.

**37** La población objetivo de todos los programas tiene como principal característica la condición de pobreza por ingresos. Además, en las pensiones del RNC son adultos mayores de 65 años o más, sin pensión contributiva ni empleo; en los CEN-Cinai son niños y niñas menores de 7 años sin acceso a centros educativos, y en el aseguramiento por cuenta del Estado son personas que carecen de seguro de salud.

**38** Las estimaciones fueron realizadas por Trejos y Mata (2017), quienes plantean dos opciones para analizar las pensiones contributivas. La primera es asumirlas como retribución de un ahorro realizado y, por ende, como parte del ingreso autónomo, no de la ISP. La segunda es considerarlas un subsidio y contabilizarlas como una transferencia de la ISP. En la realidad es probable que ambos componentes estén presentes y lo adecuado sería separar la parte del subsidio estatal de la retribución al ahorro, individual o colectivo. Sin embargo, no existen estimaciones para hacer esa separación, de modo que se sigue la práctica común de considerar las pensiones como parte del ingreso autónomo.

**39** El detalle de la ISM por rubros y municipalidades puede consultarse en Navarro, 2017, disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**40** Primero se estimó la población de 0 a 6 años que reside en cada cantón, según las proyecciones distritales de población para el año 2016. No se considera la condición de pobreza, pues no se dispone de datos con ese nivel de desagregación. La información de beneficiarios de la Redcudi fue proporcionada por su Secretaría Técnica, junto con la ubicación exacta de cada centro infantil. Esta fue agregada posteriormente a nivel de cantones.

**41** Mideplan (2016) realizó un estudio sobre el perfil socioeconómico de las familias y las personas usuarias de los CEN-Cinai en 2014, a partir de la información recogida en las boletas de caracterización del ambiente familiar (CAF).

**42** Se entiende por "economías de escala" las ventajas que obtiene una empresa por aumentar su producción. En términos económicos, se refiere a las reducciones en el coste unitario a medida que el tamaño de una instalación y los niveles de uso de insumos se incrementan.

**43** El análisis tipo cluster es una técnica estadística cuya idea básica es agrupar un conjunto de observaciones en un número dado de grupos homogéneos a lo interno, pero diferentes entre sí.

**44** La ciudad de Bogotá aplicó políticas distributivas basadas en criterios espaciales para identificar a los grupos vulnerables, con resultados un tanto discutibles y algunos incluso inesperados, como la movilidad de personas desde ubicaciones no beneficiadas hacia otras donde pueden obtener los subsidios (servicios públicos, tasas impositivas municipales, entre otras).

**45** Un 8% de los abonados del AyA tiene servicio discontinuo, con cortes que en promedio duran una hora por día, y cuatro horas en el caso de la Región Central. Estos clientes pagan las mismas tarifas que los que no tiene problemas de continuidad en el suministro, con lo que el modelo tampoco discrimina por calidad.

**46** El número de identificador del servicio (NIS) está asociado a la propiedad y su dueño registral, no al inquilino que la habita. La volatilidad en el cambio de domicilio de la familia pobre es otro reto.

**47** Obedece más a un principio de solidaridad. Hay abonados a los que es más caro proveerles el servicio.

**48** Entre esos factores están las restricciones políticas y operativas para una mayor participación de generadores privados y la explotación de fuentes alternativas, aspectos de gestión en los prestadores del servicio que impactan la estructura salarial por encima del crecimiento del sector, el impuesto sobre los combustibles que se incorpora al precio que Recope cobra por el diésel y el búnker, los cuales se usan en la generación térmica. Cerca de una quinta parte del precio de los combustibles corresponde a dicho impuesto, el cual es trasladado directamente al precio de la electricidad (Angulo, 2017).

**49** Todas estas rutas son operadas por un mismo concesionario, Autotransportes San José-San Juan de Tobosi S.A.

**50** Un estudio de demanda realizado por Probus-UCR (2014), y que sirvió de insumo para la Aresep, determinó que la ruta 126 es la de mayor flujo, con 50.790 pasajeros por mes. En las rutas 131 y 132 los flujos son de 3.065 y 3.275 personas, respectivamente.



CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>123</b>
<b>Valoración general</b>	<b>125</b>
<b>Valoración del vigesimosegundo informe</b>	<b>126</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>126</b>
<b>Introducción</b>	127
<b>Oportunidades</b>	<b>127</b>
Crecimiento moderado se mantiene y hay leves mejoras en el empleo	128
Débiles vínculos estratégicos para lograr crecimiento con inclusión productiva y laboral	135
Mejora regulatoria y banca para el desarrollo como herramientas para impulsar la economía	146
<b>Estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>150</b>
Reducción del déficit fiscal no genera mayor sostenibilidad de las finanzas públicas	151
Cambio demográfico plantea mayores retos para el financiamiento de las pensiones	159
Valoración ciudadana de la gestión estatal determina el apoyo a nuevos impuestos	162
Nuevas oscilaciones monetarias y cambiarias durante el 2017	165
Impacto de los precios internacionales en los hogares: disparidades según nivel de ingreso	170

## HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2016 la economía costarricense creció un 4,3%. No hubo cambios importantes en la tendencia de años previos y persistieron las dificultades de la estructura productiva para reducir el desempleo de forma significativa.

» Se reactivó la contribución de las exportaciones al crecimiento económico: este sector explica un 42% del dinamismo registrado en 2016.

» Desde 2014 se observa una expansión del empleo para personas con baja calificación educativa, especialmente en la industria tradicional, la agricultura, el comercio y los servicios no especializados. Sin embargo, este fenómeno ha sido acompañado por un deterioro en la calidad de los puestos de trabajo: mayor informalidad, bajo aseguramiento, menor crecimiento del ingreso y más subempleo.

» El incremento en el total de ocupados no se traduce en mejoras en materia de ingresos. En 2016, el ingreso real promedio se mantuvo estancado.

» El comercio y la agricultura no tradicional son los sectores que tienen mayor capacidad para generar encadenamientos productivos, pero a la vez son los menos capaces de impulsar el empleo.

» Los productos de la economía costarricense conforman una red de 21.259 vínculos, en la cual las zonas francas tienen débiles conexiones con el resto de la producción y pocos contactos de demanda.

» En la actual administración se han simplificado 155 trámites, proporción que se considera pequeña en relación con el universo de gestiones, requisitos y procedimientos existentes en el país.

» En 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central fue de 5,2%, el más bajo en los últimos cinco años. Sin embargo, las debilidades estructurales en este ámbito no han sido corregidas.

» El 55% del crecimiento de los ingresos tributarios obedece al aumento en la recaudación del impuesto sobre la renta.

» Las personas que valoran positivamente la gestión del Gobierno tienden a respaldar en mayor medida el incremento de los impuestos.

» El cambio demográfico plantea retos para las finanzas públicas: se espera que a partir del año 2018 finalice la etapa de "dividendo fiscal", lo cual significa que crecerá más rápidamente la proporción de personas que demandan servicios públicos, atención de la salud y pensiones, que los contribuyentes potenciales.

» El tipo de cambio se viene depreciando desde mediados de 2016, por efecto de aumentos en los precios de las materias primas, los requerimientos de divisas del sector público no bancario (SPNB), el incremento en las reservas de dólares de los intermediarios financieros y el cese de la colocación de los llamados eurobonos.

CUADRO 3.1

**Resumen de indicadores económicos. 2012-2016<sup>a/</sup>**

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio 2005-2015
<b>Oportunidades</b>						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,4	1	2,4	3,4	3,1	2,9
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	4,1	0,3	2,6	4,7	3,2	2,9
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,6	20,1	20	20,8	19,6	20,4
Crédito al sector privado (% PIB)	38,5	40,4	43,1	44,4	46,7	37,8
Crecimiento de las exportaciones de bienes (\$ corrientes) <sup>b/</sup>	7,7	-1,1	5,6	0,7	7,8	6,1
Tasa de desempleo abierto (%) <sup>c/</sup>	9,8	8,3	9,7	9,6	9,5	9,5
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>d/</sup>	117,4	118,7	121,4	125,7	127,5	113,8
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>e/</sup>	452.582	469.446	455.234	456.283	464.219	414.090
Índice de términos de intercambio (2012=100)	100	100,6	102,2	108,4	112,0	98,4
<b>Estabilidad</b>						
Inflación (IPC 2015=100) (%)	4,6	3,7	5,1	-0,8	0,8	6,9
Déficit comercial/PIB (%) <sup>f/</sup>	63,1	62,8	62,5	54,2	48,2	67,9
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) <sup>g/</sup>	24,7	23,7	23,8	19,0	18,2	21,7
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) <sup>h/</sup>	80,4	83,9	78,8	79,9	82,0	90,6
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) <sup>i/</sup>	-4,3	-5,4	-5,6	-5,7	-5,2	-3,3
<b>Solvencia</b>						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,9	7,7	7,8	9,5	9,7	9,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes <sup>j/</sup>	6,4	6,7	6,4	7,4	7,0	5,6
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>k/</sup>	28,4	28,8	29,8	30,8	34,5	24,5
Deuda pública externa/PIB (%) <sup>l/</sup>	5,9	7,1	8,7	10,1	10,3	7,8
Gasto público en educación/PIB (%)	7,0	7,3	7,3	7,4	7,5	6,4

a/ Estimaciones con datos de cuentas nacionales del 16 de diciembre de 2016.

b/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

c/ Los datos corresponden a las cifras de la Encuesta Continua de Empleo para el cuarto trimestre de cada año. Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2010-2015.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el IPC de junio de 2016.

f/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

g/ Se utiliza el Manual de Balanza de Pagos MBP6.

h/ Para el cálculo de este indicador se emplean ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

i/ El promedio del déficit financiero se estima a partir de 2006, dado que en esa fecha se realizaron cambios metodológicos en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.

j/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

k/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

l/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.

## VALORACIÓN GENERAL

Después de un par de años de notable estabilidad, entre mediados del 2016 e inicios del 2017 Costa Rica experimentó turbulencias en el tipo de cambio y el resurgimiento de presiones inflacionarias. Las variaciones no fueron prolongadas, ni tuvieron la fuerza suficiente para interrumpir las tendencias recientes en materia de estabilidad y oportunidades, pero sí evidenciaron la vulnerabilidad de la economía nacional ante cambios en los precios. A ello se suma la amenaza de una crisis fiscal en el corto plazo.

En el primer semestre 2017 el Gobierno Central enfrentó problemas de flujo de caja para atender sus obligaciones, y el país sufrió una nueva rebaja en la calificación internacional de su deuda. Entre tanto, el sistema político pospuso -una vez más- la implementación de una reforma, y los esfuerzos administrativos y de contención de gasto no lograron corregir el desbalance de las finanzas públicas.

La insostenibilidad fiscal implica un riesgo para la estabilidad que, de no atenderse, puede terminar afectando al mercado laboral y la producción. Hasta ahora el crecimiento del país ha sido relativamente bueno en el contexto latinoamericano, pero ese resultado coexiste con una pertinaz desigualdad de ingresos y una débil generación de empleo. Estos son, en síntesis, el estado y las perspectivas de la situación económica del país.

En el 2016 el déficit fiscal representó un 5,2% del PIB, 0,5 puntos porcentuales menos que el año anterior. A pesar de esta reducción, los ingresos no alcanzan para hacer frente a la acelerada expansión del gasto. Como el Gobierno Central ha recurrido a créditos para cubrir este desbalance, la deuda pública creció con rapidez (3,9 puntos porcentuales del PIB), hasta alcanzar un monto equivalente al 45% de la producción. El costo de pedir prestado es cada vez más alto y, en el futuro, el sacrificio que se deberá realizar para equilibrar las finanzas públicas será mayor.

En sus últimas ediciones, este Informe ha planteado que el acuerdo político necesario para llevar adelante una reforma fiscal debe contemplar cambios en la estructura de gastos, generación de recursos frescos y mejoras en la gestión de la deuda y la administración tributaria. El sistema político deberá elegir, pronto, entre un ajuste ordenado o desordenado. El primero se

basa en una reestructuración diseñada por los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que el segundo consiste en esperar la respuesta del mercado, que se reflejará en el tipo de cambio, las tasas de interés y la inflación. Esta última alternativa depende no solo de criterios objetivos, sino que también está influenciada por elementos subjetivos, como la credibilidad del Gobierno y las fuerzas políticas. Uno de los principales hallazgos de este Informe, es que entre la ciudadanía existe una percepción generalizada de que es necesario realizar un ajuste; no obstante, la disposición de las personas para aceptar que aumenten los impuestos, como uno de los componentes de la reforma, depende de factores como la calidad y la transparencia gubernamental.

La posibilidad de efectuar reformas en los últimos meses de la administración Solís Rivera se dificultó debido al clima electoral. De no hacerse nada, el nuevo gobierno (2018-2022) tendrá que enfrentar una delicada situación fiscal, en el marco de un Congreso conformado por actores políticos distintos, lo que lo obligará a emprender un nuevo proceso de negociación. Además, el contexto demográfico es adverso, dado el acelerado crecimiento de la población adulta mayor que demanda más pensiones y servicios de salud.

La vulnerabilidad de la estabilidad fue evidente con las pequeñas turbulencias experimentadas a inicios del 2017. Esas presiones pueden generar mayores incrementos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés para lo que resta del 2017 e inicios del 2018, lo cual, a su vez, podría afectar el consumo de las personas y la generación de empleo. Además, el riesgo de la materialización de una crisis fiscal puede desgastar los controles del Banco Central.

El impacto negativo de un ajuste fiscal podría ser atenuado con un aparato productivo vigoroso; sin embargo, el crecimiento de Costa Rica se mantiene en un nivel similar al promedio de largo plazo, cercano al 4% anual. En 2016, la reactivación del sector exportador de bienes, con un repunte superior al 7%, no bastó para conseguir que el desempeño de la economía mejorara significativamente. Por su parte, la demanda interna se desaceleró, tanto en el consumo de los hogares, como por parte del Gobierno y la inversión privada.

Además del insuficiente dinamismo de la economía, existe una desconexión estructural entre crecimiento y oportunidades laborales: los sectores que están más encadenados

con el resto de la producción no son los mayores empleadores, ni los que más se expanden. Esto significa que las actividades exitosas no tienen la fuerza para generar un "efecto derrame". Estos resultados subrayan la necesidad de diseñar políticas públicas específicas, según los requerimientos de cada sector y región.

En 2016 se registró una leve mejora en el mercado laboral, pero en forma coincidente con un deterioro en la calidad del empleo. El Informe Estado de la Nación ha advertido que, después de una crisis económica, las últimas en encontrar trabajo son las personas de menor calificación educativa. En el período bajo análisis, por primera vez desde la crisis de 2008-2009 la mayoría de las plazas creadas fue para personas con secundaria incompleta. No obstante, esas oportunidades fueron de baja calidad, lo que trajo consigo mayor informalidad, subempleo y exiguas remuneraciones para los nuevos ocupados.

En teoría, el crecimiento y la baja inflación deberían representar un momento positivo para el país. Sin embargo, el buen desempeño de estos indicadores no ha generado progreso en el balance social: la desigualdad aumenta, la pobreza por ingresos se mantiene estancada, el ingreso real de los ocupados no crece en los sectores más vulnerables, ni en las clases sociales que perciben menores salarios, y las oportunidades de empleo son limitadas. Esta desconexión ha sido una característica de la economía costarricense en lo que va del siglo XXI.

Para enfrentar estos problemas es fundamental aplicar políticas de fomento productivo y mejorar las capacidades institucionales. No solo se deben fortalecer los programas dirigidos al mercado interno, sino también propiciar mayores encadenamientos, que permitan trasladar el dinamismo de los sectores más exitosos al resto de la economía. Empero, los esfuerzos del país para acometer estas tareas se ven amenazados, a corto plazo, por los riesgos asociados a la insostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central.

El diagnóstico y los desafíos económicos son claros. La respuesta a ellos es de carácter político. Costa Rica ha optado por posponer la implementación de reformas estructurales en materia fiscal y de fomento productivo, con lo cual compromete sus avances en desarrollo humano sostenible y erosiona la equidad intergeneracional.

## VALORACIÓN DEL VIGESIMOSEGUNDO INFORME

En 2015 y los primeros meses de 2016 la economía costarricense siguió mostrando un patrón de crecimiento moderado, volátil y débil en la creación de empleo, al cual se agregó un nuevo y preocupante desgaste de la solvencia de las finanzas públicas.

El modesto crecimiento económico en el último lustro coexiste con las tasas de desempleo más altas en tres décadas. Esto se debe, sobre todo, a que los sectores que más aportan a la producción tienen poco peso en la generación de empleo, en especial para los trabajadores menos calificados, cuyas bajas credenciales educativas son una barrera que les impide movilizarse

hacia otras actividades. Dada la estructura del aparato productivo, la generación de empleo y la expansión económica seguirán siendo insuficientes y en el largo plazo, si no varían las tendencias, el país sufrirá un retroceso en su desarrollo humano.

Por su parte, el deterioro de la solvencia de las finanzas públicas es una amenaza para la estabilidad y el crecimiento. Aunque el Gobierno logró mejoras en la contención del gasto, la falta de recursos frescos implica que los avances no se podrán sostener sin sacrificar la inversión en infraestructura, clave para el desarrollo. Por varios años Costa Rica ha pospuesto una reforma fiscal. Esta inacción

tiene un alto costo, que repercutirá sobre todo en las futuras generaciones, que no tendrán la infraestructura ni las herramientas para procurar su propio bienestar y sostener a una población envejecida.

En 2015 el país registró una de las menores tasas de inflación de su historia y el tipo de cambio se mantuvo con pocas variaciones, en un régimen de flotación administrada. Cabe señalar, sin embargo, que estos resultados se deben fundamentalmente a un contexto internacional favorable, en el que prevalecieron bajos niveles en los precios de las materias primas y las tasas de interés.

## ASPIRACIONES

### ■ CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad “auténtica”<sup>2</sup> y el uso racional de los recursos naturales.

### ■ INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado<sup>3</sup>, aunque no a costa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

### ■ ESTABILIDAD DEL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

### ■ GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país<sup>4</sup>.

### ■ NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

### ■ DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que propicie menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones étnicas, de género, religión o edad.

### ■ POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

### ■ ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense en el año 2016 y los primeros meses de 2017, desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello analiza diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido, el que a su vez es consecuencia de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, una creciente productividad y un uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades dan cuenta del acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país, con lo que también reflejan la equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos desequilibrios internos –déficit fiscal e inflación– y externos –balanza de pagos– que hagan posible el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones físicas y sociales requeridas para no poner en riesgo la estabilidad futura. Los ejes de análisis para valorar todos estos aspectos son el crecimiento económico, la econo-

mía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria.

El capítulo está estructurado en dos grandes secciones. En la primera, denominada “Oportunidades”, se da seguimiento a la evolución del PIB y sus principales componentes, el empleo y la generación de ingresos. Posteriormente se ofrece una mirada en profundidad sobre las dificultades que tiene el país para lograr un crecimiento económico inclusivo, para lo cual se realizó un estudio de los encadenamientos productivos y laborales, se aplicó la técnica de análisis de redes y se exploró la actividad económica a nivel cantonal. Además se incluye un apartado especial que aborda dos temas: las mejoras recientes en el ámbito regulatorio y los avances del Sistema de Banca para el Desarrollo.

La segunda sección, “Estabilidad y solvencia económicas”, reseña lo acontecido en los campos monetario, cambiario y fiscal; en este último se ofrecen además dos análisis: uno sobre las percepciones ciudadanas ante eventuales aumentos de impuestos y otro acerca de los retos que el cambio demográfico impone a las finanzas públicas. En el ámbito monetario se aborda el tema de la eficiencia de la política en esa materia y el efecto que generan a nivel local de las variaciones en los precios internacionales.

**Oportunidades**

En 2016 e inicios de 2017 la economía costarricense siguió mostrando un

crecimiento moderado y volátil, unido a la incapacidad de generar mayores y mejores oportunidades de empleo. Aunque se mantuvo la tendencia de años previos, todos los componentes de la demanda interna perdieron dinamismo. Por su parte, las exportaciones tuvieron una reactivación notable, pero no suficiente para conseguir que el desempeño de la economía superara el reportado en 2015. La dificultad que tiene el país para lograr un crecimiento robusto y sostenido se refleja en que la mayoría de las actividades no alcanzó resultados superiores a los registrados en los años inmediatamente anteriores a la crisis de 2008-2009<sup>5</sup>.

El crecimiento económico de 2016 fue acompañada por un aumento marginal en el empleo, sobre todo el de menor calidad. Los nuevos ocupados son principalmente personas de escaso nivel educativo, que laboran en condiciones de informalidad y subempleo, a cambio de un ingreso bajo. Este resultado es evidencia de un estilo de desarrollo poco incluyente, que pone en situación de desventaja a los trabajadores menos calificados.

Los sectores que muestran mayores encadenamientos tienen una baja capacidad para crear empleo, lo que se traduce en una desvinculación entre el dinamismo del aparato productivo y el mercado laboral. Esa desconexión hace necesario impulsar políticas de fomento adecuadas a los requerimientos y debilidades de cada actividad.

Para dar seguimiento a las oportunidades generadas en 2016 e inicios de 2017, el primer apartado de esta sección



examina la evolución de la economía real, con énfasis en los temas de crecimiento, exportaciones e importaciones de bienes y servicios, ingreso nacional disponible y empleo. El segundo apartado analiza en profundidad las dificultades del aparato productivo y el mercado laboral para lograr mayores niveles de crecimiento y proveer más empleos de calidad. El tercero valora los desafíos y los avances recientes que ha tenido el país en materia de mejora regulatoria y en la implementación del Sistema de Banca para el Desarrollo.

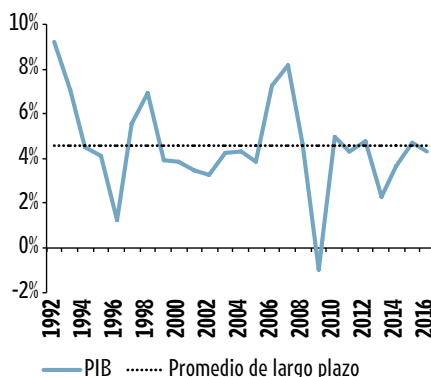
### Crecimiento moderado se mantiene y hay leves mejoras en el empleo

Desde que Costa Rica se recuperó de la crisis de 2008-2009, su crecimiento económico se ha caracterizado por mantener un ritmo menor a la tendencia de largo plazo (4,6%)<sup>6</sup>. En 2016 fue del 4,3%, cifra ligeramente inferior al 4,7% de 2015 (gráfico 3.1). Esta ralentización coincide con un contexto internacional de desaceleración. En 2016 la economía mundial creció un 3,1%, un poco menos que el año anterior (FMI, 2017). Para 2017 y 2018 se proyecta una leve mejora, por la expectativa de que la administración Trump reducirá los impuestos en Estados Unidos, y por el probable incremento de los precios del petróleo y las materias primas (Cepal, 2016). Sin embargo, de acuerdo con la ONU (2017), esta proyección en realidad obedece a una estabilización de la producción, lo cual significa que esta se encuentra en un período prolongado de bajo crecimiento, que a su vez es resultado de la debilidad de la inversión, la pérdida de dinamismo en el comercio y la productividad internacionales, así como los elevados niveles de endeudamiento.

En este contexto, el nuevo gobierno estadounidense también ha generado incertidumbre en torno a las políticas comerciales y monetarias (ONU, 2017; FMI, 2017), por lo que se esperan aumentos en las tasas de interés de los países de mayores ingresos. Esto podría motivar el retorno a Estados Unidos de los flujos de inversión que hasta ahora se han dirigido a las economías emergentes. En ese escenario incierto, para Costa Rica el incremento de las tasas de interés

GRÁFICO 3.1

#### Crecimiento real del PIB (tasa de variación anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

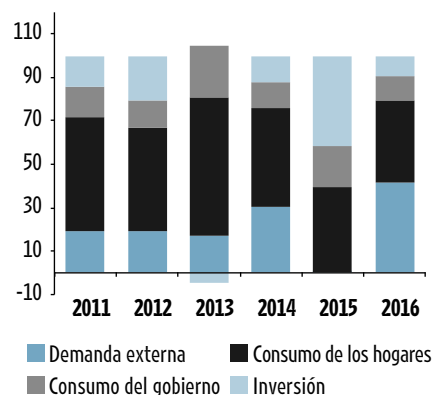
y los precios de los combustibles implicaría una desaceleración de la demanda interna y una reducción del crecimiento, sobre todo del consumo y la inversión.

Dada la apertura de su economía al comercio mundial, para Costa Rica el sector exportador es una importante fuente generadora de oportunidades. No obstante, esta actividad está sujeta a variaciones en los mercados internacionales, que escapan al control de las autoridades locales. Después de experimentar una fuerte desaceleración en 2015, las exportaciones aportaron un 42%<sup>7</sup> del crecimiento total reportado en 2016 (gráfico 3.2). Esta abrupta oscilación ilustra la vulnerabilidad de la economía nacional a cambios en la demanda y el mercado externos, situación que se podría agudizar en los próximos años con la eventual implementación de políticas proteccionistas en Estados Unidos.

Por su parte, la demanda interna se contrajo en 2016. Pese a ello, sigue explicando el 58% del crecimiento, por lo que se mantiene como una fuente de notable dinamismo económico. En el año bajo análisis todos sus componentes se redujeron. El consumo del gobierno y el de los hogares se expandieron en 2,3% y 4,6%, respectivamente y la inversión pasó de 42% a 16% en términos de contribución al crecimiento interno entre 2015 y 2016. Esta contracción tiene impactos negativos sobre la generación de oportunidades laborales, dado que la inversión es clave para la creación de empleo.

GRÁFICO 3.2

#### Contribución de los componentes del PIB al crecimiento económico



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos del BCCR.

En 2016, la mayoría de las actividades económicas creció por debajo de los niveles previos a la crisis de 2008-2009 (figura 3.1). Los servicios profesionales, científicos y técnicos, el sector de información y comunicaciones, la construcción y la administración pública reportaron desaceleración, con cifras de expansión inferiores a las de los períodos precrisis (2004-2007), crisis (2008-2009) y poscrisis (2010-2014). El descenso en el sector construcción se explica, en gran medida, por la finalización de obras públicas como el proyecto hidroeléctrico Reventazón (BCCR, 2017). En cambio, la agricultura y las actividades financieras y de seguros, en promedio, mostraron una mejora en su desempeño de los últimos siete años. También destaca el sector de manufactura, cuyo crecimiento en 2016 fue superior al promedio de todos los períodos analizados.

La volatilidad en el crecimiento de la economía costarricense se evidencia en breves y reiterados ciclos de expansión y contracción que ocurren en un mismo año. Así por ejemplo, entre febrero y julio de 2016 el índice mensual de actividad económica (IMAE) de corto plazo exhibió una tendencia decreciente, y a partir de agosto mostró un leve incremento que se mantuvo por tres meses (gráfico 3.3). Este momentáneo repunte coincidió con la mejora en el índice de expectativas empresariales (IICE-UCR, 2017) en el sector agrícola, el comercio, los servicios de comunicación, informática y otros servicios empresariales.

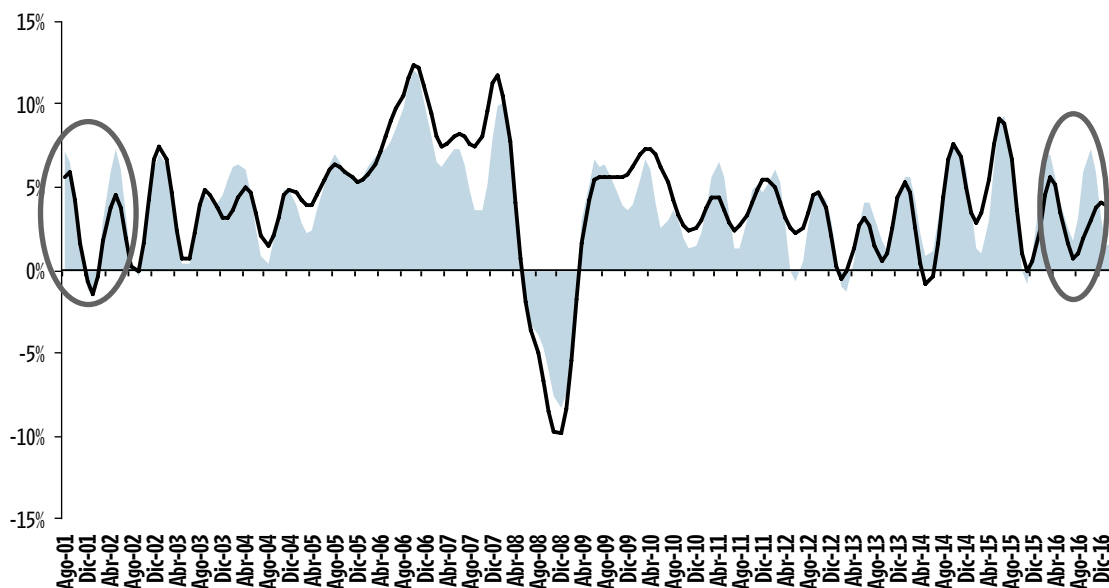
FIGURA 3.1

## Comparación del crecimiento económico en 2016 con respecto a diferentes subperíodos, por ramas de actividad

Rama de actividad	Precrisis 2004-2007	Crisis 2008-2009	Poscrisis 2010-2014	2015	2016
Actividades financieras y de seguros	-	+	+	+	13,8
Información y comunicaciones	-	-	-	-	7,9
Actividades profesionales, científicas y otras	-	-	-	=	7,6
Manufactura	+	+	+	+	5,5
Transporte y almacenamiento	-	+	+	-	5,2
Actividades de alojamiento y servicios de comida	+	+	-	+	5,1
Agricultura, silvicultura y pesca	-	+	+	+	5,0
Electricidad, agua y servicios de saneamiento	+	+	+	-	4,7
Comercio al por mayor y al por menor	-	+	-	+	4,6
Enseñanza y salud	-	-	-	+	2,0
Actividades inmobiliarias	-	-	-	-	1,9
Administración pública y planes de seguridad social	-	-	-	-	0,3
Construcción	-	-	-	-	-6,3

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.3

Evolución del índice mensual de actividad económica<sup>a/</sup> en el corto plazo<sup>b/</sup>

a/ El coeficiente de correlación entre ambas series es de 0,92. Los círculos señalan los períodos en que el IMAE de corto plazo sin zonas francas superó en 1,1 puntos porcentuales al IMAE de corto plazo total.

b/ El crecimiento de corto plazo se estima como la variación trimestral anualizada móvil.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos del BCCR.

Un segundo patrón que se identifica luego de la crisis de 2008-2009 es la brecha en el crecimiento mensual según se consideren o no las zonas francas, la cual no se observaba desde 2001. Entre diciembre de 2015 y noviembre de 2016, el crecimiento mensual sin zonas francas estuvo por debajo del IMAE total en aproximadamente 1,8 puntos porcentuales. Una brecha similar se registró entre 2001 y 2002. El patrón de los últimos dos años señala que, en ciertos períodos, la producción de zonas francas aumenta más rápido que el resto de la economía, hecho que reafirma la dependencia que tienen las exportaciones de los ciclos de ventas de algunas empresas que operan en zonas francas.

**Recuperación de la demanda externa impulsa el sector exportador**

La exposición del sector externo a los cambios en el entorno internacional ocasiona variabilidad en su aporte al PIB y a la generación de oportunidades. Después de un año en que prácticamente no crecieron, en 2016 las exportaciones recuperaron su dinamismo, gracias a una mejora en el desempeño de la agricultura, la manufactura y el turismo. De acuerdo con Procomer, las ventas externas de bienes aumentaron en 7,5%<sup>8</sup>, el nivel más alto desde 2011 (gráfico 3.4). El 86% de ese crecimiento obedece a un repunte de las ventas de las empresas adscritas a los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo<sup>9</sup>. Los tres productos más exitosos en el último año fueron materiales eléctricos, banano y jugos y concentrados de frutas. Los dos primeros se recuperaron después de la contracción de 2015, mientras que el último mantiene una senda sostenida de alto crecimiento.

En 2016, el crecimiento promedio de los veinte<sup>10</sup> principales bienes de exportación fue de 11,2%, muy por encima del total. Durante los últimos catorce años estos productos incrementaron su participación en la oferta exportable del país, de 42% en 2003 a 63% en 2016. En ese período aumentó el peso relativo de la piña, las prótesis de uso médico, otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares, otros dispositivos de uso médico y jeringas (gráfico 3.5). Cabe destacar que, con excepción de la piña, el banano

y el café, la mayoría de los principales bienes de exportación proviene de zonas francas.

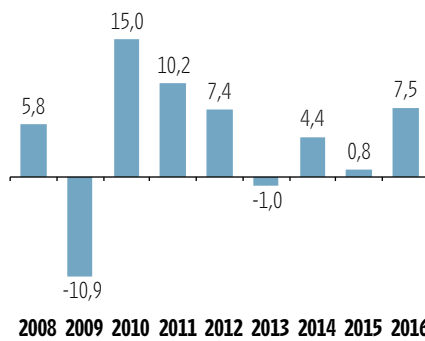
De manera constante la oferta exportable es ampliada por la entrada de nuevos productos, aunque pocos consiguen posicionarse en el mercado. En 2016 estos aportaron un 1,7% del total de exportaciones de bienes, una participación baja que, sin embargo, representa un crecimiento del 83%. Las ventas de aceleradores de partículas pasaron de 4.656 a 161.219 dólares entre 2015 y 2016. Otros

artículos nuevos que lograron exportaciones superiores a 100.000 dólares fueron las frutas tropicales conservadas excepto en su jugo de miel, azúcar de caña certificada como orgánica, productos orgánicos sintéticos para el aviado fluorescente, y preparaciones de plátano frito. De acuerdo con Procomer, algunos de estos bienes en realidad ya existían en el mercado, pero incrementaron su valor agregado, es decir, se exportaban como productos crudos y pasaron a ser artículos procesados (E<sup>11</sup>: López, 2017).

El crecimiento de las ventas externas de bienes ha sido acompañado por una concentración de los países receptores. Entre 2006 y 2016, las exportaciones a los diez principales destinos pasaron de representar el 67% al 79% del total. En ese período se amplió la participación de Panamá, con un aumento de las compras de preparaciones alimenticias, materias plásticas y manufacturas, y la de Nicaragua, con las exportaciones de sal, cemento, yeso, tierras y piedras. En el caso de Bélgica destaca el dinamismo de los productos médicos, que pasaron del 3% al 50% del total de las exportaciones enviadas a esa nación. Este resultado tiene dos motivos: el incremento del número de empresas de zonas francas que producen esos artículos y el papel

GRÁFICO 3.4

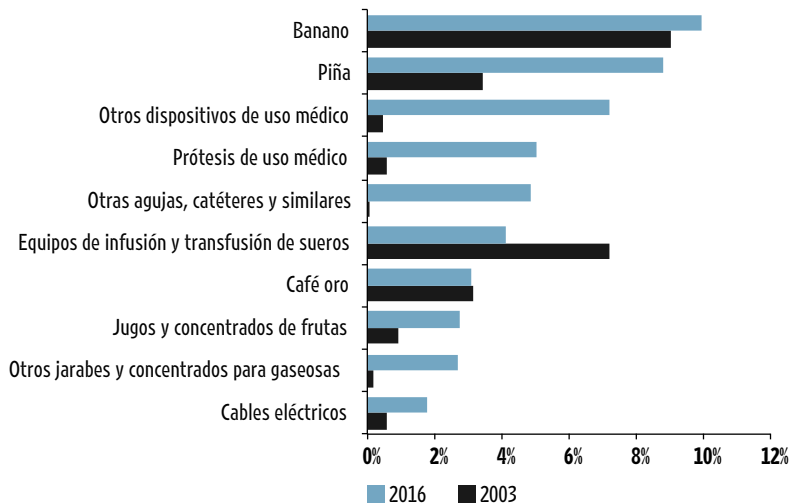
**Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes (porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

GRÁFICO 3.5

**Aporte de los principales productos de exportación al total de ventas externas de bienes**



Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

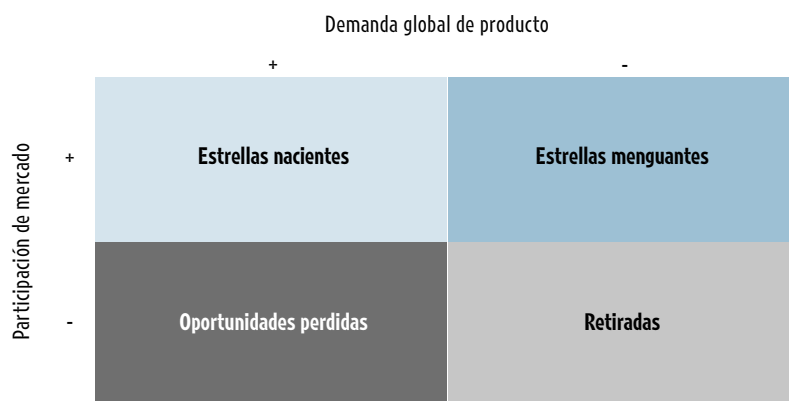
que juega Bélgica como *hub* logístico, al ser la puerta de entrada de muchas de las exportaciones dirigidas a varios países de la Unión Europea.

Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial de Costa Rica. En 2016 adquirió un 39% de las exportaciones totales de bienes. Dada la importancia de este país en el desempeño del sector exportador, en el *Decimonoveno Informe del Estado de la Nación* se estudió el posicionamiento y diversificación de la oferta destinada a ese mercado. En esta edición se utiliza la metodología de Cepal (2017b)<sup>12</sup>, para estimar el avance en términos de crecimiento y participación de las exportaciones costarricenses con respecto a sus competidores. En este análisis se consideran dos variables: i) las variaciones en la competitividad, medidas como los cambios en la cuota de mercado de productos costarricenses en Estados Unidos, y ii) el posicionamiento en sectores dinámicos que tienen un crecimiento superior al promedio. A partir de estas dos dimensiones se clasifica la oferta exportable<sup>13</sup> en cuatro grupos, denominados estrellas nacientes, estrellas menguantes, oportunidades perdidas y retiradas (figura 3.2). Las dos primeras categorías corresponden a los productos más competitivos. En el Decimonoveno Informe se identificó una mejoría en las estrellas nacientes y una menor participación del grupo "retirada", en el tiempo transcurrido entre los períodos 2000-2005 y 2005-2012.

Entre los períodos 2001-2002 y 2015-2016 creció la participación de mercado de Costa Rica y, por tanto, la oferta exportable hacia Estados Unidos se consolidó. El 57% de los productos vendidos en 2015-2016 corresponde a estrellas nacientes y menguantes (gráfico 3.6), lo que supone un incremento de dieciocho puntos porcentuales con respecto a 2001-2002. Entre los bienes que lograron esta mejora se encuentran los productos farmacéuticos, textiles y de confección, las frutas y nueces comestibles y los instrumentos médicos (Meneses y Córdova, 2017). Parte de este avance se debe a que dieciocho productos que habían perdido cuotas de mercado (oportunidades perdidas) en 2015-2016 aumentaron su competitividad y se ubicaron en las

FIGURA 3.2

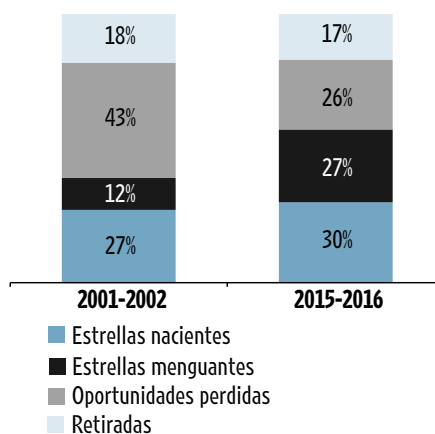
### Clasificación de la competitividad de la oferta exportable



Fuente: Cepal, 2017b.

GRÁFICO 3.6

### Distribución de los bienes<sup>a/</sup> exportados a Estados Unidos, según categorías de competitividad



a/ Corresponde a productos clasificados a dos dígitos en el Sistema Armonizado Centroamericano.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de Cepal, 2017b.

dos categorías antes mencionadas. En el período de estudio, las oportunidades perdidas se redujeron de 43% a 26%. Las mejoras en la competitividad de la oferta podrían estar relacionadas con la institucionalidad a cargo de la promoción de la inversión extranjera directa y las exportaciones (en particular Comex, Procomer y Cinde), aunque estas últimas se concentran principalmente en el régimen de zonas francas (PEN, 2016).

### Aumentan exportaciones e importaciones amparadas a tratados de libre comercio

El crecimiento del sector exportador es resultado de mayores flujos comerciales, que a su vez se derivan, en parte, de las políticas y acuerdos que ha suscrito el país. Los tratados de libre comercio (TLC) son instrumentos de política pública que pretenden no solo facilitar las ventas externas de bienes y servicios, sino también incrementar el consumo de productos extranjeros en el mercado nacional. Hasta 2016 Costa Rica había firmado catorce TLC que contemplan el intercambio de bienes con 49 naciones, lo cual significa que más del 80% de las exportaciones se destina a países con los que se han establecido acuerdos de este tipo.

En un estudio efectuado para este Informe, Gamboa (2017) analizó la evolución del comercio de bienes realizado por Costa Rica bajo el marco de los TLC que en 2016 tenían más de tres años de vigencia. Es importante aclarar que el aumento o disminución de los flujos comerciales no debe atribuirse de manera exclusiva a los tratados, pues hay muchos otros factores relevantes, como la logística de transporte, la competitividad de la oferta, la competencia en el mercado de destino, la situación económica mundial y el contexto de cada país.

En la mayoría de los casos, la implementación de los TLC trajo consigo el incremento de las ventas externas, pero

también de las importaciones, por lo que se mantuvo un déficit comercial (gráfico 3.7). En nueve de los once acuerdos analizados, el crecimiento anual promedio de las exportaciones desde la entrada en vigencia del tratado fue mayor que el aumento de las exportaciones totales de Costa Rica, con excepción de China y Singapur. Las ventas externas a estos dos países más bien se redujeron tras la firma de los acuerdos, probablemente debido al cierre de algunas de las empresas que atendían esos mercados. La mayoría de los TLC también ha permitido diversificar las exportaciones dirigidas a cada socio comercial. En ocho de ellos disminuyó la concentración<sup>14</sup> de productos vendidos, entre el año previo a la puesta en operación del respectivo tratado y el 2016.

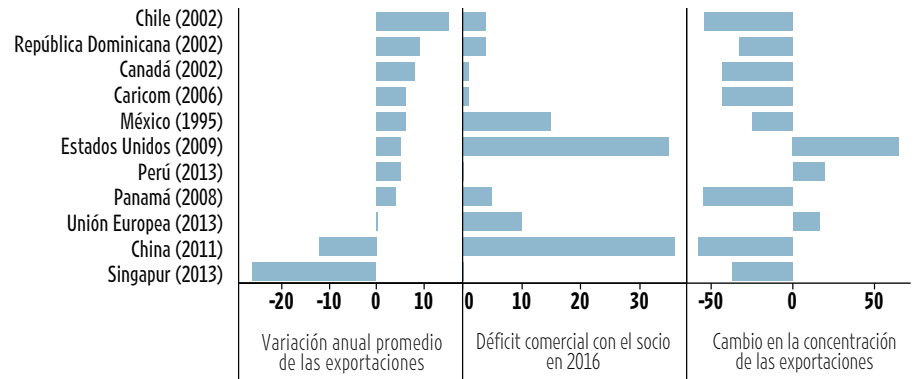
De acuerdo con Gamboa (2017), para aprovechar los TLC se requiere una oferta exportable fuerte en términos de calidad y competitividad, que pueda ganar y –sobre todo– mantener espacios en los mercados internacionales. Por ello los esfuerzos de promoción del sector exportador deben sustentarse en productos diferenciados y de alto valor agregado, lo cual demanda más inversión en innovación.

»  
**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL TRAS LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO** véase Gamboa, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Ventas externas de servicios se mantienen como importante fuente de divisas**

El buen desempeño reciente del sector exportador se debe en parte al dinamismo de las ventas de servicios, que en 2016 crecieron un 13%, cinco puntos porcentuales más que en 2015 (gráfico 3.8). El rubro de viajes, que incluye el turismo, representó el 45% de las exportaciones de servicios y aportó el 61% del crecimiento del sector en 2016. Esta actividad mantiene una recuperación sostenida luego de la severa contracción sufrida durante la crisis de 2008-2009. En 2016 registró

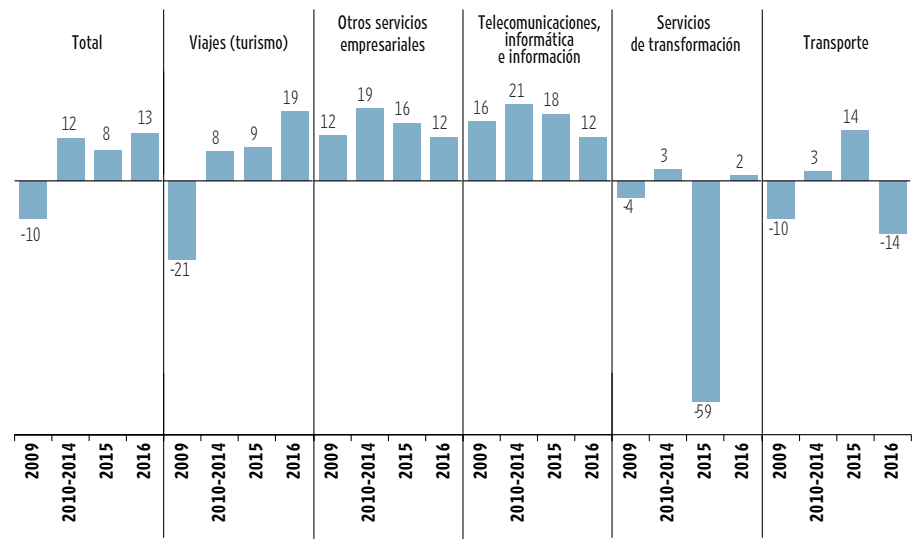
**GRÁFICO 3.7**  
**Indicadores de los flujos del comercio de bienes de Costa Rica con regiones y países con los que ha suscrito tratados de libre comercio<sup>a/</sup>**  
 (porcentajes)



a/ El cambio en la concentración de las exportaciones se mide antes y después de la entrada en vigencia del tratado.

Fuente: Gamboa, 2017, con datos del BCCR y Procomer.

**GRÁFICO 3.8**  
**Tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios y sus componentes**  
 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

una expansión de 19%, que fue acompañada por un repunte en el ingreso de divisas. De acuerdo con el ICT, en el año bajo análisis el turismo generó 3.667 millones de dólares, mucho más que los ingresos por ventas externas de café, banano, servicios empresariales y productos médicos.

En los últimos cinco años las exportaciones de servicios empresariales y del sector de telecomunicaciones, informática e información tuvieron un crecimiento alto, incluso durante la crisis de 2008-2009. En conjunto, estas actividades representan el 46% de las ventas externas de servicios. Los servicios de

transformación<sup>15</sup>, que solo aportan un 2% de las exportaciones, crecieron un 2% en 2016, luego de haber sufrido descensos por tres años consecutivos, por efecto del cierre parcial de las operaciones de manufactura de la compañía Intel.

Aunque el crecimiento de las exportaciones contribuye al dinamismo económico, como ya se mencionó su impacto ha sido muy fluctuante a lo largo del tiempo. En 2016, las exportaciones totales superaron a las importaciones en 612 millones de dólares, el mayor superávit desde 1999. En contraste con la volatilidad del comercio exterior, el flujo de dólares que aporta la inversión extranjera directa (IED) es menos variable, lo cual le genera al país mayor estabilidad con el sector externo. Pese a que en 2016 la IED se contrajo un 13%, significó un ingreso de 2.681 millones de dólares.

La apertura de la economía costarricense no solo acarrea una volatilidad inevitable en la dinámica de su crecimiento, sino también la salida de parte de la producción, con el fin de realizar pagos a factores externos. Con el objetivo de identificar en qué medida la producción permanece en el país, este Informe da seguimiento a la diferencia entre el ingreso nacional disponible (IND) y el

PIB real. Mientras el segundo estima la producción total que se genera, el primero muestra lo que se queda en el territorio nacional tras descontar rubros como las utilidades de las empresas extranjeras radicadas en Costa Rica. Si la brecha entre ambos indicadores es negativa significa que, en términos netos, lo que se queda en el país es menos de lo que efectivamente se produce.

A partir del año 2000 comenzó a registrarse la salida de parte de la producción por concepto de pago a factores externos (gráfico 3.9), de manera que cada año el IND representaba una menor proporción del PIB. No fue sino hasta la crisis de 2008-2009 que esta tendencia empezó a revertirse. En 2016 la brecha entre el IND y el PIB fue de 1%, pero no como resultado de avances en la productividad o en los encadenamientos de las empresas locales con los sectores más dinámicos, o de una mejora de la situación fiscal del país. Obedeció principalmente a la ganancia en los términos de intercambio (BCCR, 2017).

**Reducción del desempleo converge con deterioro en la calidad del trabajo**

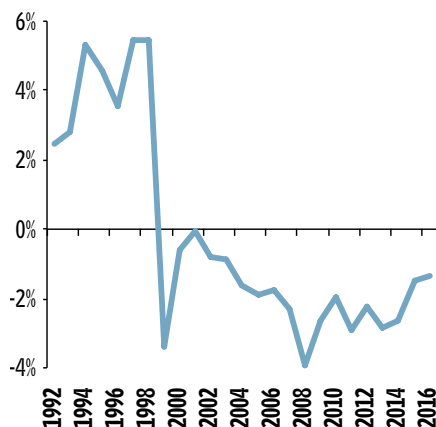
Si bien en 2016 se registró una mejora en la generación de puestos de trabajo, esta no fue suficiente para regresar a los

bajos niveles de desempleo que prevalecían en las décadas previas a la crisis 2008-2009. En 2016 el país experimentó el aumento de nuevos ocupados más alto de los últimos cuatro años (64.096 nuevas plazas<sup>16</sup>), lo que permitió reducir la tasa de desempleo de 8,5% en 2015 a 7,8%. Es claro, sin embargo, que el indicador aún es elevado.

En los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2008-2009, el mayor crecimiento del empleo se dio en el sector formal, lo que significó más puestos en condición de aseguramiento y más opciones para las personas calificadas. No obstante, desde 2015 las nuevas oportunidades laborales son sobre todo para trabajadores no calificados, sin aseguramiento y en la informalidad (gráfico 3.10). En 2016, los ocupados informales aumentaron un 8% y los no calificados un 4%. Estos resultados confirman un importante hallazgo reportado en las dos últimas ediciones de este Informe: después de una crisis económica, el empleo que logra sostenerse es el que requiere mayor formación, pero es necesario esperar varios años para que se incremente la demanda por mano de obra menos calificada.

GRÁFICO 3.9

**Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB real<sup>a/</sup> (porcentajes del PIB)**

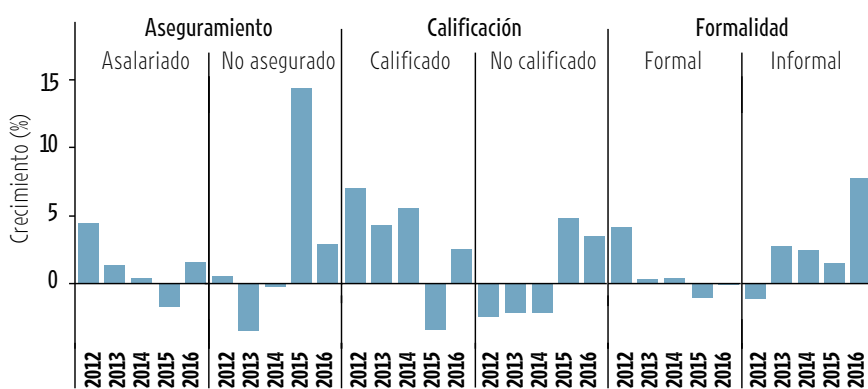


a/ Si el indicador es negativo significa que el PIB es mayor que el IND.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.10

**Tasa de variación de los ocupados según calificación, formalidad y aseguramiento. 2013-2016 (porcentajes del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

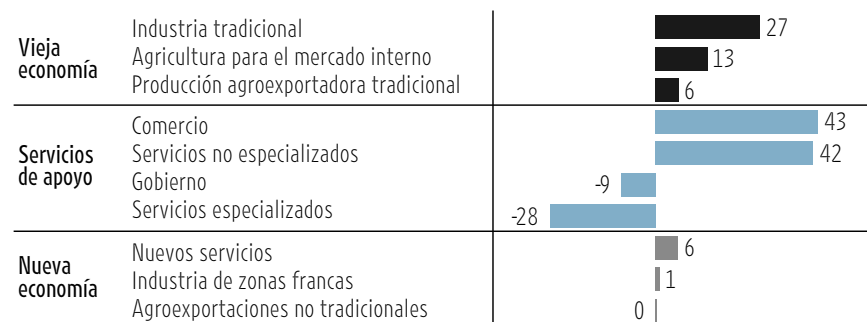
Con el fin de analizar la estructura del mercado laboral a la luz de los cambios en el aparato productivo, en 2009 el *Informe Estado de la Nación* introdujo un enfoque metodológico que divide las ramas de actividad en tres “tipos de economía”: i) la “vieja economía”, compuesta por los sectores tradicionales de la agricultura y la industria, ii) la “nueva economía”, que incluye las exportaciones agrícolas no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios, y iii) los “servicios de apoyo” que dan soporte a los otros dos grupos. Los estudios realizados a partir de este enfoque han mostrado que los puestos de trabajo de mejor perfil y remuneración se encuentran en la “nueva economía”, pero que esta tiene poca capacidad para absorber mano de obra. Por el contrario, la “vieja economía” representa una mayor parte del mercado laboral, pero suele ofrecer puestos escasamente remunerados y con perfiles de baja calificación (PEN, 2013).

La mayoría de las plazas generadas en 2016 correspondió a los servicios de apoyo y la vieja economía, particularmente a los servicios no especializados, el comercio, la industria tradicional y el sector agrícola que produce para el mercado interno (gráfico 3.11). La nueva economía hizo un modesto aporte, a través de los nuevos servicios. Un hecho sobresaliente en el año analizado es que el Gobierno y los servicios especializados, en lugar de contribuir al crecimiento del empleo, mostraron una fuerte contracción en las oportunidades laborales.

La generación de empleo también puede verse desde la perspectiva de la estructura social del país. En el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* se desarrolló una metodología que permite agrupar a los hogares según clases sociales (PEN, 2015). Con base en esa clasificación, los datos de 2016 indican que el empleo aumentó sobre todo en los puestos para obreros agrícolas (12%) e industriales (8,7%), Por el contrario, en la clase alta y la de medianos empresarios y expertos el número de ocupados decreció, -18,9% y -8%, respectivamente. También se observan brechas por sexo: se crearon más plazas para mujeres (35.835) que para hombres (28.261) pero, como contrapartida, el empleo femenino no

GRÁFICO 3.11

### Contribución al crecimiento de los puestos de trabajo, según tipos de economía. 2016



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

calificado creció más del doble que el masculino (5,5% versus 2,5%).

Al problema del alto desempleo que vive el país se suma el hecho de que las oportunidades laborales generadas no propician la inclusión social. Ello se refleja en el elevado número de subempleados, es decir, las personas que desean y están disponibles para trabajar más horas, independientemente del tiempo efectivamente laborado (INEC, 2016). Este grupo representa una tercera parte de los ocupados y ha mostrado un aumento sostenido desde el 2014, de manera consistente con la dinámica de creación de puestos de baja remuneración para trabajadores poco calificados. El subempleo se ha incrementado principalmente en los sectores del agro, el comercio y la construcción, que en conjunto concentran el 37% de este forma de inserción laboral.

Adicionalmente, el aumento del empleo no ha sido acompañado por mejoras en los ingresos. En 2016, para el total de ocupados el ingreso real casi no creció (1,74%), lo cual significa que el incremento en las remuneraciones fue similar al de los precios. En el caso de los ocupados que no tienen aseguramiento el ingreso real disminuyó (gráfico 3.12) e incluso en los sectores de construcción, agricultura, actividades financieras y de seguros, actividades de servicios administrativos y hogares como empleados se observaron caídas en los ingresos nominales. De igual manera, según clase social, se deterioraron los ingresos de los

obreros agrícolas, pese a que el mercado les ofreció más puestos de trabajo. En cambio, las clases altas e intermedias mantuvieron elevados niveles de crecimiento en sus ingresos, aunque se redujo la oferta de nuevos empleos para ellos.

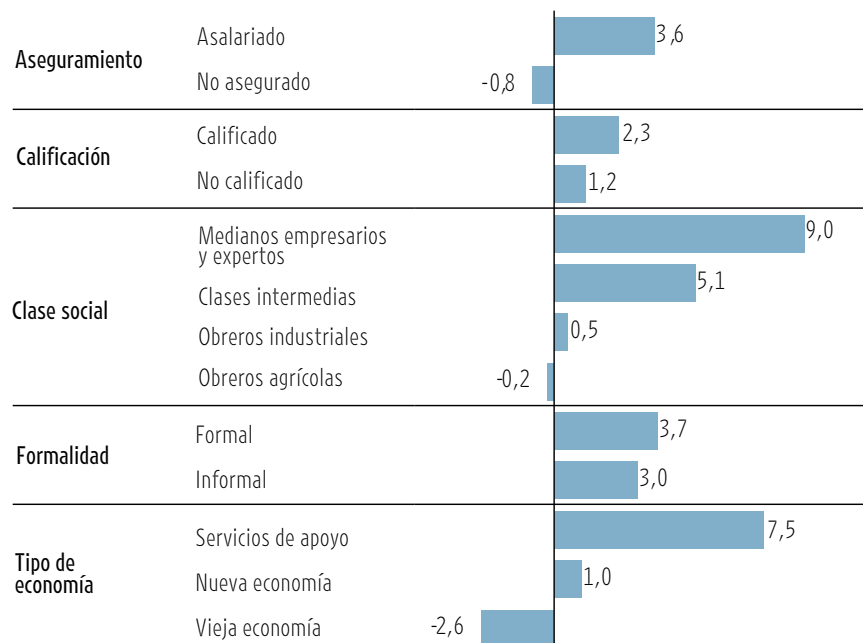
También se observan brechas de ingreso por tipo de economía. En el año bajo análisis, los trabajadores de la nueva economía ganaron en promedio 145.000 colones mensuales más que los de la vieja economía. En consecuencia, se dio una paradoja: si bien la vieja economía fue una de las principales fuentes generadoras de empleo, el ingreso de sus ocupados se redujo.

Las brechas antes comentadas se reflejan en una alta desigualdad. En Costa Rica el coeficiente de Gini, indicador que se utiliza para medir las diferencias en la distribución del ingreso, ha sido superior a 0,52 desde la crisis financiera de 2008-2009, un nivel muy superior al promedio de los países de la OCDE (0,32). La caída de los ingresos afecta en especial a los hogares más vulnerables. Como se documenta en el capítulo 2 de este Informe, desde hace más de dos décadas la pobreza afecta a más del 20% de los hogares del país, situación que es difícil de corregir con una débil generación de empleo y el deterioro en los salarios de los grupos de menores ingresos.

Para esta edición se llevó a cabo un estudio exploratorio sobre la interacción entre el crecimiento económico, el empleo y los salarios, a partir de un panel de datos de la Encuesta Continua de

GRÁFICO 3.12

### Variación del ingreso real<sup>a/</sup> de los ocupados según calificación, condición de aseguramiento y formalidad. 2016



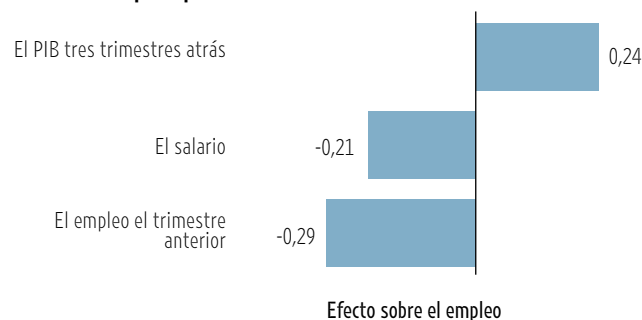
a/ Cifras deflactadas con el IPC del año base junio 2016=100.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 3.13

### Impacto del crecimiento del PIB, los salarios y el empleo, sobre las oportunidades laborales (porcentajes)

Aumento de un punto porcentual en:



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de las encuestas de empleo del INEC.

Empleo del INEC para todos los trimestres del período 2010-2016 (Meneses y Córdova, 2017). Los resultados indican que el crecimiento de la economía y los salarios tiene un efecto rezagado sobre el empleo<sup>17</sup> (gráfico 3.13). Por cada punto porcentual que se expande el PIB, los puestos de trabajo se incrementan en

0,24 % tres trimestres después. Este débil impacto evidencia una desconexión entre el dinamismo económico y el empleo, probablemente porque los sectores que más crecen son poco intensivos en mano de obra. Además, el mercado laboral responde de forma inversa ante el crecimiento de los salarios<sup>18</sup>: por cada punto

porcentual de aumento en las remuneraciones, el empleo disminuye en 0,21%.

Las decisiones empresariales de realizar nuevas contrataciones influyen en la cantidad de personas que se empleará posteriormente. Cuando en un trimestre el empleo se incrementa en un punto porcentual, las oportunidades laborales disminuyen 0,29% en el siguiente trimestre. Este hallazgo es consistente con el último informe de la “Encuesta trimestral sobre opinión de empresarios”, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR (IICE-UCR), según el cual el 38% de los empleadores manifiesta que, cuando llenan plazas fijas en un trimestre, mantienen estable la contratación en los tres meses siguientes (González, 2017).

### Débiles vínculos estratégicos para lograr crecimiento con inclusión productiva y laboral

En el apartado anterior se documentó la escasez de empleos de calidad que genera la economía, el modesto desempeño del aparato productivo y la coexistencia del crecimiento económico con una alta tasa de desempleo. Además, las oportunidades laborales para las personas de baja calificación educativa no se traducen en mejoras en sus ingresos y la mayoría de los nuevos puestos son informales.

En esta sección se presentan los resultados de tres estudios sobre los factores que explican la desvinculación entre el empleo y la producción. El primero analiza las brechas en la dinámica productiva a nivel cantonal, por sectores económicos y considerando el acceso a tecnologías de información y la densidad empresarial. El segundo examina a profundidad varias de las dificultades de la economía para lograr un crecimiento inclusivo, con mayores encadenamientos productivos y laborales. Y en el último se aplica la técnica de análisis de redes para explorar la conexión entre los bienes y servicios del país, según régimen aduanero y actividad económica.

### Tecnologías de información son un reto para la productividad cantonal

En una economía de mercado como la costarricense es importante conocer la conformación del sector privado, ya que



es allí donde se concentra el 86% de la población ocupada. Sin embargo, se sabe poco sobre este tema. Las estadísticas oficiales solo contabilizan las empresas formales, por lo que se omite una gran parte de los negocios que operan en el país. Para empezar a llenar este vacío, el Observatorio de Mipymes (Omipymes), de la UNED, aproxima el tamaño del parque empresarial a partir de las patentes comerciales otorgadas por las municipalidades. Este abordaje metodológico parte de la idea que en Costa Rica, para que un emprendimiento pueda funcionar es obligatorio contar con una patente, pero no necesariamente se debe pagar cargas sociales o impuestos. Las empresas que solo tienen patente municipal se clasifican como semiformales, mientras que las registradas ante el MEIC y la CCSS se consideran formales.

Omipymes reporta que en 2016 existían 154.158 patentes comerciales. Esta cifra representa un crecimiento de 0,9% con respecto al año anterior, más que duplica el registro de patronos de la CCSS (68.689) y cuadruplica el número de empresas contabilizadas por el MEIC (36.950). Es importante aclarar que los datos de Omipymes subestiman el tamaño del parque empresarial, pues no consideran los negocios completamente informales, que no tienen patente. En realidad el universo de empresas que operan en Costa Rica es aun mayor.

El esfuerzo de Omipymes ha permitido identificar la actividad económica<sup>19</sup> del 94% de las empresas registradas. Esta contabilidad tiene un uso muy relevante: a falta de estimaciones oficiales del Banco Central a escala regional, este abordaje ofrece una primera aproximación del aparato productivo por cantones. Sobre esta base, y adaptando la clasificación por tipos de economía propuesta por el PEN, Brenes et al. (2017) agruparon las actividades en dos categorías: nuevas y tradicionales. La primera está conformada por los servicios especializados, la industria y los nuevos servicios. La segunda por el comercio, los servicios no especializados, la agricultura y la industria tradicionales. La mayoría de los cantones donde se desarrollan las actividades tradicionales se ubica fuera de la Gran Área Metropolitana; sin embargo, en las zonas

costeras de Guanacaste y Puntarenas se observa una importante proporción de comunidades que se dedican a actividades nuevas relacionadas con los servicios.

Con el propósito de identificar perfiles cantonales según estas categorías, las autoras realizaron un análisis de conglomerados utilizando cuatro variables: i) porcentaje de cantones en actividades nuevas, ii) proporción de cantones en actividades tradicionales, iii) densidad de patentes y iv) acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), medido por el índice de progreso social (IPS)<sup>20</sup>. Las diferencias en los tipos de actividad permiten determinar la orientación productiva de los cantones. La densidad de patentes sirve para aproximar el nivel de competencia en cada zona, y el indicador de acceso a TIC mide la presencia de un instrumento necesario para aumentar la innovación y la productividad (cuadro 3.2).

Uno de los principales hallazgos de Brenes et al. (2017) es que los cantones con mayor proporción de actividades tradicionales se caracterizan por tener un bajo acceso a las TIC<sup>21</sup>, mientras que las zonas con mayor competencia tienen una menor brecha digital<sup>22</sup>. El análisis de conglomerados arrojó tres perfiles: cantones con semiformalidad alta y poca competencia, zonas de semiformalidad baja con mucha competencia, y cantones con semiformalidad alta en actividades tradicionales (cuadro 3.3).

El primer perfil está conformado por veinte cantones dedicados a actividades de la nueva economía, pero con un bajo acceso a las TIC y poca densidad de patentes. La mayoría se ubica en las costas de Guanacaste y Puntarenas, lo cual podría asociarse a la importancia del turismo en esas provincias. Además, en este grupo la participación femenina en el uso de patentes municipales es la más alta del país, posiblemente por la presencia de mujeres dedicadas a prestar servicios como hospedaje y alimentación. La baja competencia y las limitaciones en el acceso de TIC de estos cantones indican que es necesario generar estrategias orientadas al mejoramiento de la gestión local, para fortalecer el desarrollo empresarial.

El segundo perfil corresponde a diecinueve cantones, especialmente de las provincias de San José y Heredia (mapa 3.1). Este grupo se caracteriza por tener el mayor acceso a las TIC, alta competencia y baja semiformalidad, condiciones favorables para el desarrollo empresarial. Destacan los casos de Escazú, Santa Ana, Belén y Montes de Oca, donde más de la mitad de las patentes está asociada a actividades nuevas.

El tercer grupo está conformado por 38 cantones ubicados principalmente fuera del Área Metropolitana, y dedicados en su mayoría a las actividades tradicionales. Este perfil tiene baja competencia empresarial, alta semiformalidad, baja

CUADRO 3.2

### Indicadores incluidos en el análisis de conglomerados sobre las actividades económicas a nivel cantonal

Variable	Descripción
Nuevas actividades	Porcentaje de patentes que corresponden a actividades asociadas a la nueva industria, los nuevos servicios y los servicios especializados.
Actividades tradicionales	Porcentaje de patentes en actividades de comercio, servicios no especializados, producción agropecuaria e industria tradicional.
Densidad de patentes	Relación entre el número de patentes y la extensión territorial (km <sup>2</sup> ).
Acceso a TIC	Acceso a las tecnologías de información y comunicación según el índice de progreso social (IPS) 2016.

Fuente: Brenes et al., 2017.

CUADRO 3.3

### Valores promedio de los indicadores incluidos en el análisis de conglomerado sobre las actividades económicas a nivel cantonal. 2016

Indicador	Perfiles		
	Semiformalidad alta con poca competencia	Semiformalidad baja con mucha competencia	Semiformalidad alta en actividades tradicionales
Número de cantones <sup>a/</sup>	20	19	38
Actividades nuevas (%)	47	44	36
Actividades tradicionales (%)	51	52	62
Acceso a TIC <sup>b/</sup> (%)	56	75	59
Densidad de patentes <sup>c/</sup> (competencia)	2	86	7
Relación por sexo <sup>d/</sup>	1,5	1,6	1,9
Semiformalidad	3,6	1,9	3,3

a/ No fue posible clasificar cuatro cantones, debido a información insuficiente de las actividades indicadas en las patentes municipales.

b/ Componente de acceso a las tecnologías de información y comunicación del índice de progreso social (IPS) 2016.

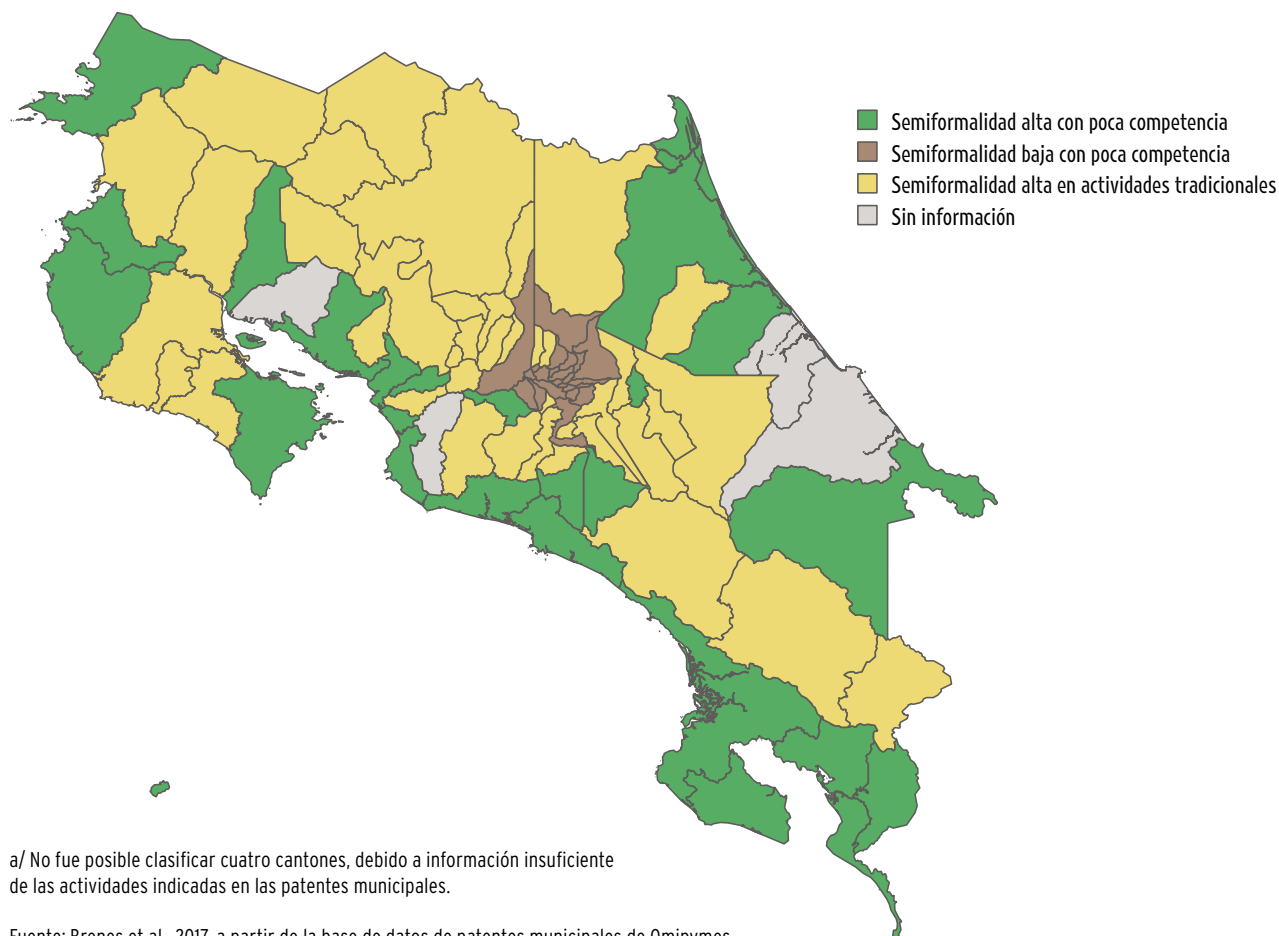
c/ Número de patentes por kilómetro cuadrado.

d/ Patentes otorgadas a hombres entre patentes otorgadas a mujeres.

Fuente: Brenes et al., 2017, con datos de Omipymes.

MAPA 3.1

### Clasificación de los cantones según indicadores de actividad económica<sup>a/</sup>



a/ No fue posible clasificar cuatro cantones, debido a información insuficiente de las actividades indicadas en las patentes municipales.

Fuente: Brenes et al., 2017, a partir de la base de datos de patentes municipales de Omipymes

participación femenina y poco acceso a TIC, condiciones que no favorecen el desarrollo de actividades nuevas.

Estos resultados evidencian la importancia de promover la formalización empresarial de las actividades que hoy operan en la semiformalidad, un fenómeno que no está relacionado exclusivamente con los sectores económicos tradicionales. Por otra parte, las brechas en el acceso a TIC y la falta de competencia podrían estar limitando el desarrollo de emprendimientos en las actividades más dinámicas, como los nuevos servicios.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA  
ECONÓMICA CANTONAL**

véase Brenes et al., 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Bajos encadenamientos laborales y productivos resaltan la necesidad de políticas focalizadas**

Los factores que subyacen a la falta de convergencia entre el dinamismo económico y la generación de empleo en Costa Rica han sido investigados en entregas anteriores de este Informe. Así, en la

vigesimosegunda edición se determinó que la economía tiene dificultades estructurales para generar mayores oportunidades laborales, y es por ello que, aun cuando la producción crece, el desempleo se mantiene por encima del 8%. Se requieren tasas de expansión económica mucho más altas para lograr que el desempleo vuelva a los niveles históricos de entre 4% y 5% que prevalecían hasta la primera década del siglo XXI.

Ese mayor crecimiento podría alcanzarse a través de incrementos sostenidos y generalizados de la productividad. Sin embargo, en este sentido el aparato productivo costarricense exhibe grandes brechas entre sectores, de modo tal que los avances de las actividades más dinámicas son contrarrestados por el bajo rendimiento de otras. Si los sectores no están conectados productiva y laboralmente entre sí, será difícil que el buen desempeño de los productos más exitosos se transmita al resto de la economía.

Con el objetivo de profundizar en el análisis de estos fenómenos, en el presente apartado se estudia la productividad y los encadenamientos –tanto productivos como laborales– de la economía nacional, a partir del trabajo de Meneses

y Córdova (2017). Como fuente de información se utiliza la matriz insumo-producto, o MIP, del Banco Central (año base 2012), que permite apreciar en detalle la relación entre sectores y los aportes de cada uno al valor agregado de la producción y a la generación de oportunidades laborales.

Los encadenamientos productivos dan cuenta de las interconexiones que se dan entre los distintos sectores, de acuerdo con la capacidad de cada uno de ellos para absorber la oferta o suplir la demanda de los otros (cuadro 3.4). Para analizar este tema se desagregan los bienes y servicios en cuatro grupos: claves, estratégicos, impulsores e independientes. Por su parte, los encadenamientos laborales muestran los efectos (directos e indirectos) que genera sobre el empleo total el crecimiento de la demanda final en una actividad específica; esos efectos se conocen como “multiplicadores de empleo” (véase el Anexo Metodológico). Este indicador tiene tres niveles: alto, medio y bajo, según la cantidad de puestos de trabajo generados.

En Costa Rica, la mayoría de los productos y las oportunidades laborales proviene de sectores que tienen baja capa-

CUADRO 3.4

**Abordaje metodológico para el análisis estructural de la economía**

**Encadenamientos productivos**

Son las interconexiones entre sectores, medidas a partir de la capacidad que tienen sus productos para encadenarse “hacia atrás” o “hacia adelante”. Los encadenamientos se clasifican en cuatro grupos:

Claves: sectores que demandan insumos intermedios de otros y, a su vez, sirven como insumos intermedios para la elaboración de otros bienes finales.

Estratégicos: sectores que proveen insumos intermedios para la producción de bienes finales, es decir “empujan” la economía.

Impulsores: sectores que demandan insumos intermedios de otras industrias para la elaboración de bienes finales.

Independientes: sectores con poca capacidad de generar encadenamientos.

Corresponden al efecto que se genera sobre la cantidad de empleo total cuando crece una actividad específica. Estos encadenamientos se miden a través de los “multiplicadores de empleo”, los cuales estiman la cantidad de trabajadores que se contratará en el país, si un producto específico emplea un trabajador adicional en respuesta al aumento de su demanda final. Los multiplicadores tienen tres niveles:

Alto: valor superior al promedio de los multiplicadores más una desviación estándar.

Medio: valor que se ubica entre el promedio de los multiplicadores y una desviación estándar.

Bajo: valor inferior al promedio de los multiplicadores.

La productividad es un indicador que aproxima la eficiencia en el uso de los recursos en una economía. Depende del desempeño de los factores humanos, el capital y la innovación. En el estudio realizado para este Informe se estimó la productividad laboral, con el objetivo de comparar el desempeño de cada sector según la cantidad de recurso humano que utiliza.

Para estimar la productividad laboral se divide la producción total a precios básicos, entre la población ocupada de cada sector. En promedio, para el total de la economía costarricense, la productividad laboral es de 21,1 millones de colones por trabajador.

Fuente: Elaboración propia con información de Meneses y Córdova, 2017.

cidad para generar encadenamientos de empleo. Solo un 4% de los bienes y servicios y un 0,2% de los puestos de trabajo corresponden a actividades que muestran altos multiplicadores (gráficos 3.14 y 3.15). Estos resultados explican por qué la economía crece más que el empleo, directo e indirecto. La mayor parte de la producción se ubica en actividades que se desarrollan en el régimen definitivo<sup>23</sup>, por lo que en este se encuentran más bienes y servicios con multiplicadores medios y altos. A su vez, el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo) representa un segmento muy pequeño de la economía en términos absolutos, pero proporcionalmente su capacidad de multiplicación de oportunidades laborales es mayor.

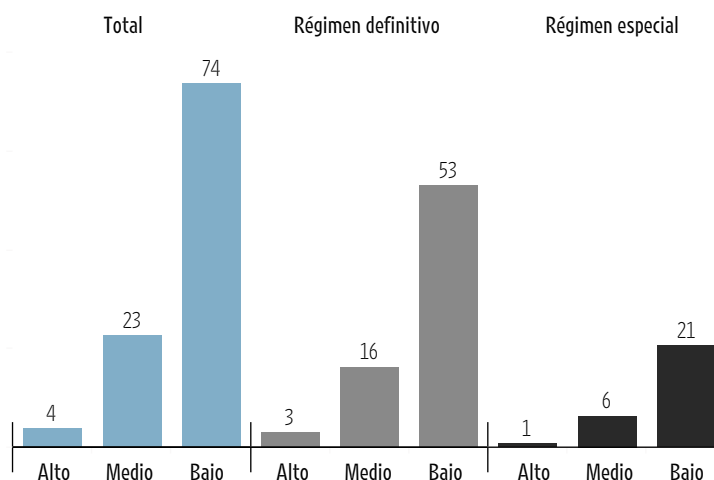
La mayoría de los productos que tienen los multiplicadores de empleo más altos pertenece al sector manufacturero (gráfico 3.16). Un caso destacado es el del café oro: por cada 10 nuevos trabajadores que se insertan en este sector (gracias al incremento de su demanda final), se crean 297 empleos indirectos, para un total de 307 nuevos puestos. Esta capacidad de generar oportunidades laborales puede estar asociada al gran potencial que tiene esta actividad para demandar insumos de otros sectores (encadenamiento productivo tipo impulsor; Meneses y Córdova, 2017). Otro factor relevante es que, en su fase agrícola, este producto es cultivado por muchos propietarios en forma manual (actividad intensiva en trabajo), es decir, en este sector la mano de obra es fundamental (E: Barboza, 2017).

La posibilidad de que los sectores más dinámicos logren un “efecto derrame” sobre el resto de la economía depende de su capacidad para demandar y ofrecer insumos a otras actividades. En el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* se reportó que 34 productos tienen alta capacidad de “arrastre” y de “empuje” (pertenecen a actividades clave), mientras que 102 se consideran independientes. En esta edición se comparan los sectores según sus encadenamientos productivos y de empleo, a fin de determinar si hay ramas que a un mismo tiempo multipliquen la producción y los puestos de trabajo (Meneses y Córdova, 2017).

Al entrelazar los resultados en los dos

GRÁFICO 3.14

**Distribución de productos<sup>a/</sup> por régimen aduanero, según multiplicadores de empleo<sup>b/</sup>. 2012**  
(porcentajes)



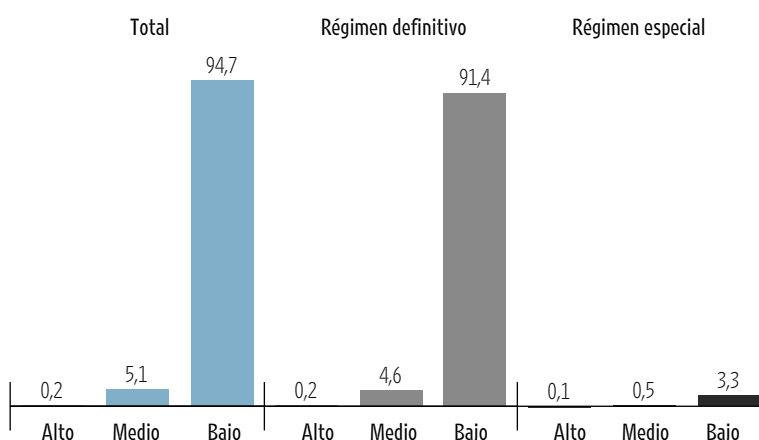
a/ Se consideran 173 productos en el régimen definitivo y 66 en el régimen especial.

b/ Alto: valor superior al promedio de los multiplicadores más una desviación estándar; medio: valor que se ubica entre el promedio de los multiplicadores y una desviación estándar; bajo: valor inferior al promedio.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

GRÁFICO 3.15

**Participación de la oferta de trabajo por régimen aduanero, según multiplicadores de empleo<sup>a/</sup>. 2012**  
(porcentajes)

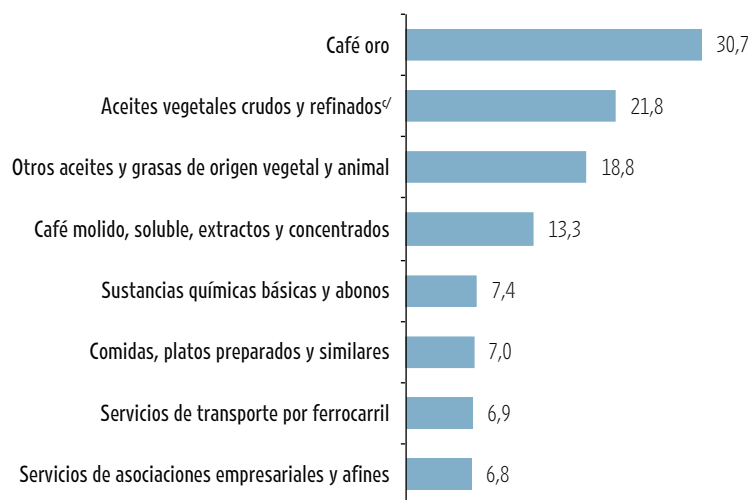


a/ Alto: valor superior al promedio de los multiplicadores más una desviación estándar; medio: valor que se ubica entre el promedio de los multiplicadores y una desviación estándar; bajo: valor inferior al promedio.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR

GRÁFICO 3.16

### Multiplicadores de empleo<sup>a/</sup> de los productos con encadenamiento laborales altos<sup>b/</sup>. 2012



a/ El multiplicador mide el aumento total del empleo en la economía, ante el incremento de un puesto de trabajo como respuesta a un crecimiento de la demanda final, en cada sector.

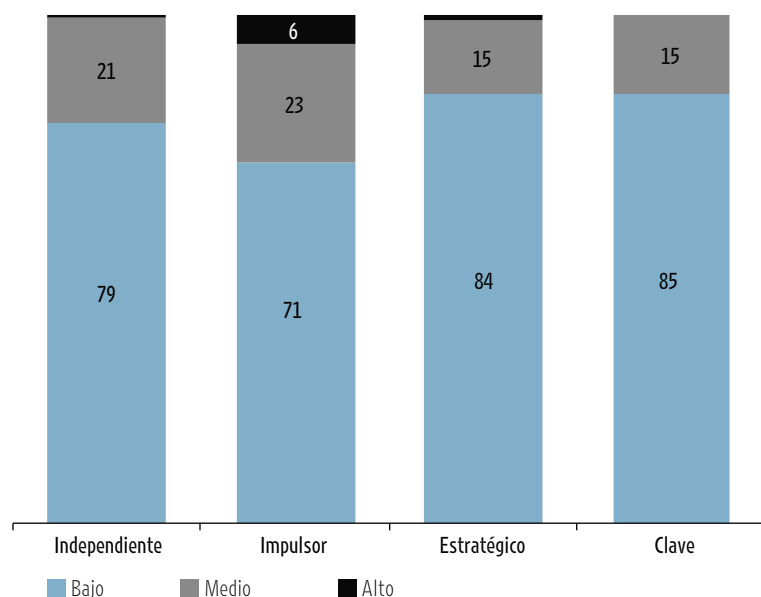
b/ Se consideran sectores con altos encadenamientos aquellos que presentan multiplicadores superiores al valor promedio más una desviación estándar.

c/ En el caso de los aceites vegetales crudos y refinados se identificaron altos multiplicadores de empleo, tanto en el régimen especial como en el definitivo. El gráfico muestra el multiplicador promedio de ambos regímenes.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

GRÁFICO 3.17

### Distribución del valor agregado, según multiplicadores de empleo y tipos de encadenamientos productivos. 2012 (porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

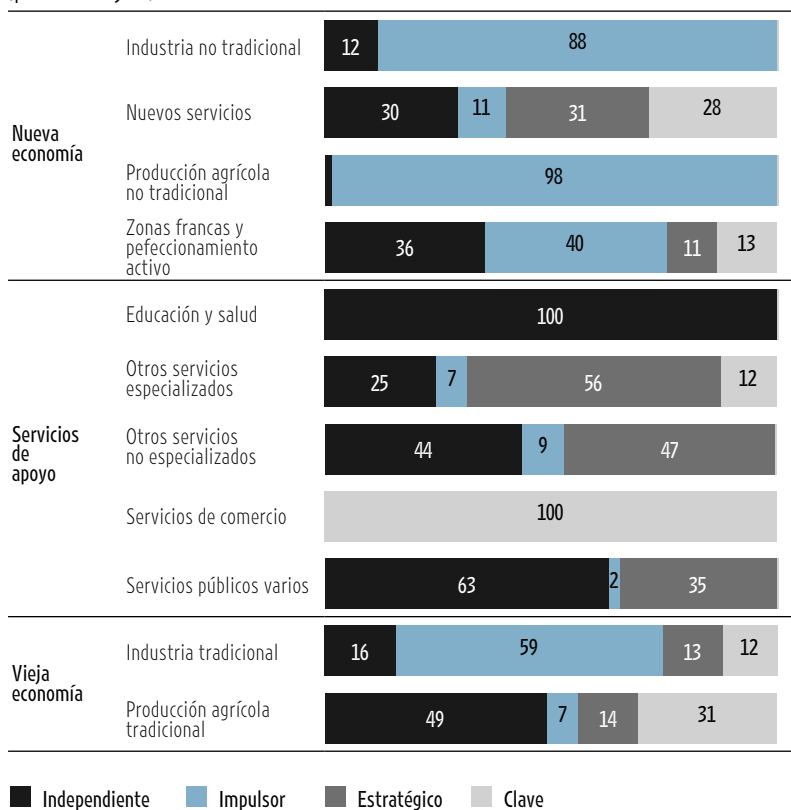
ámbitos mencionados, se observa que las actividades impulsoras (que demandan muchos insumos de otros sectores) y las independientes (con poca capacidad de generar encadenamientos productivos), son las que tienen las mayores proporciones del valor agregado con multiplicadores de empleo altos y medios, 29% y 21% respectivamente (gráfico 3.17). Por su parte, los sectores estratégicos (abastecen de insumos a otras actividades) y los clave (mayor capacidad de encadenamiento productivo), son los que tienen un mayor porcentaje (85%) de su valor agregado con multiplicadores bajos. Estos resultados muestran la paradoja de la economía costarricense: las actividades que tienen capacidad de arrastre y empuje de la economía generan poco empleo directo e indirecto.

La generación de empleo depende del desempeño económico y de la capacidad para trasladar el crecimiento de los sectores más dinámicos al resto de la economía. Para profundizar en este tema, con información de la matriz insumo-producto (MIP) del Banco Central se examinaron y agruparon los encadenamientos productivos según los tipos de economía propuestos por el PEN (2013), esta vez con una adaptación de la composición de los sectores, por lo que las categorías que aquí se presentan no son estrictamente comparables con la clasificación original (Jiménez-Fontana, 2017; Meneses y Córdova, 2017).

El principal resultado de este análisis es que la nueva economía aporta aproximadamente una tercera parte del valor agregado total, la vieja economía un 20% y los servicios de apoyo un 44%. Los perfiles según subsectores son diversos (gráfico 3.18). Las actividades más susceptibles de encadenarse “hacia atrás” (impulsoras) son la agricultura no tradicional, la industria tradicional y la industria no tradicional. Las dos primeras, en conjunto, reúnen cinco de los nueve sectores que poseen multiplicadores de empleo altos. En otras palabras, estas actividades tienen una alta capacidad no solo de generar puestos de trabajo, sino también de demandar insumos locales. Este grupo mostró una reactivación en 2016, de modo que sus encadenamientos productivos y laborales explican el leve

GRÁFICO 3.18

**Distribución del valor agregado por nivel de encadenamiento productivo, según tipos de economía desagregados. 2012**  
(porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

CUADRO 3.5

**Productividad laboral según tipo de economía<sup>a/</sup>. 2012**  
(millones de colones por trabajador)

Tipo de economía	Productividad promedio	
Promedio de la economía	21	
Vieja economía	Agricultura tradicional	5
	Industria tradicional	23
Nueva economía	Agricultura no tradicional	25
	Industria no tradicional	28
	Nuevos servicios	32
	Zonas francas	24
	Servicios de apoyo	15
Servicios de apoyo	Otros servicios especializados	18
	Otros servicios no especializados	9
	Servicios de comercio	34
	Servicios públicos varios	20

a/ Las cifras que se presentan sobre fondo de color celeste corresponden a niveles de productividad superiores al promedio.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

descenso del desempleo registrado en el año. Este hallazgo resalta la importancia de modernizar y fortalecer el capital físico y humano de los sectores tradicionales de la economía, a través de políticas específicas para cada uno de ellos, es decir, con acciones focalizadas como priorizar el fomento de las actividades que tienen mayor “capacidad de derrame” sobre el resto de la producción (Alonso, 2016).

Por su parte, el sector con la mayor capacidad de encadenamiento productivo hacia atrás y hacia adelante (clave) es el comercio (100%), seguido, aunque con porcentajes menores, por los nuevos servicios y la agricultura tradicional, con 28% y 30% del valor agregado, respectivamente. Si bien estas actividades hacen un aporte considerable al crecimiento del PIB, su capacidad para generar ese mismo impulso en el empleo es más baja. Como se indicó en secciones anteriores, en los sectores clave no hay ninguna rama que muestre altos multiplicadores de empleo y la mayoría exhibe multiplicadores medios.

**Mayor parte del sector servicios tiene bajos niveles de productividad laboral**

En el *Vigesimosegundo Informe del Estado de la Nación* se realizó un balance sobre los niveles de productividad laboral según actividad económica. Entre otros hallazgos, se identificó una alta heterogeneidad, poca generación de empleo de las ramas más exitosas y, dentro del sector servicios, una dinámica dispar en la que la productividad de algunos segmentos era contrarrestada por reducciones en otros. Para esta edición se efectuó el mismo análisis, pero desde la perspectiva de los tipos de economía (cuadro 3.5). Se encontró que la vieja economía muestra un fuerte contraste interno: mientras la agricultura tradicional tiene un perfil de baja productividad, en la industria tradicional el indicador es levemente superior al promedio. En la nueva economía todas las actividades tienen una productividad superior al promedio, en tanto que los servicios de apoyo, aunque generan poco más del 40% del valor agregado de la economía, tienen una productividad baja, con la única excepción del comercio.

Un sector con alta capacidad de encadenamiento o alta productividad no necesariamente genera efectos significativos en el empleo, por lo que los hallazgos reportados en esta sección son útiles para el rediseño de las políticas en esa última materia. De acuerdo con Perry et al. (2006), la baja productividad laboral resultante de un escaso capital humano, o de la falta de innovaciones tecnológicas, es la principal razón que justifica la existencia de salarios bajos, factor que podría estar propiciando la creciente desigualdad social que se registra en Costa Rica. De ahí la relevancia de implementar una política de fomento productivo que integre los sectores tradicionales dedicados al mercado interno (Alonso, 2016), con el fin de impulsar mayores encadenamientos entre la nueva y la vieja economía. Aunque las empresas que operan bajo el régimen especial hacen importantes contribuciones al crecimiento económico, su aporte al valor agregado y a las oportunidades laborales es pequeño. Este sector cuenta con una plataforma institucional sólida y coordinada, pero la mayoría de sus actividades está desvinculada del resto de la economía (PEN, 2016).

Estos hallazgos coinciden con el estudio de Monge et al. (2015), en el cual se determinó que las políticas públicas dirigidas al sector exportador no tienen un impacto significativo en términos de valor agregado y oportunidades laborales. Actualmente, el MEIC está en proceso de formulación y validación de una propuesta de política nacional de desarrollo productivo con enfoque de largo plazo (recuadro 3.1), la cual se espera implementar en el futuro próximo.

En resumen, la estructura económica del país se caracteriza no solo por tener bajos encadenamientos productivos y laborales, sino además por la desarticulación entre los sectores que tienen mayores capacidades en uno u otro ámbito. Aun así, hay algunas actividades que pueden contribuir a la inclusión, tanto productiva como laboral (Arguedas, 2017<sup>24</sup>). En esos casos se requieren políticas públicas focalizadas para cada sector, que busquen mejorar el perfil de la mano de obra y la productividad (Alonso, 2016).

#### RECUADRO 3.1

### Construcción de una política nacional de desarrollo productivo

Una política industrial o de desarrollo productivo es un conjunto de instrumentos diseñados y aplicados por el Estado con el fin de promover y fortalecer a los sectores económicos. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el MEIC se propuso crear una política tendiente a “fomentar un sector industrial competitivo, fuertemente integrado, que articule todas las iniciativas productivas del país, con un componente de innovación tecnológica en sus procesos”. Además dispuso que el año 2016 se dedicara a la formulación, consulta y discusión de la política en distintas zonas del país. Al cierre de edición de este Informe, se encontraba en proceso de elaboración una propuesta final del nuevo instrumento.

La política contempla dos ejes estratégicos. El primero se enfoca en mejorar la competitividad mediante la reducción de las brechas estructurales. El segundo busca incrementar la productividad

aprovechando las oportunidades de los sectores impulsores de la economía. Específicamente, se plantea intervenir en seis áreas: i) infraestructura y logística, ii) financiamiento productivo, iii) capital humano, iv) innovación productiva, v) estrategia comercial, y vi) emprendimiento, empresariado y encadenamientos.

El enfoque integral de esta política requiere la articulación institucional y la participación de diferentes sectores, como la academia, el Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Además se propone crear un laboratorio de innovación pública para mejorar la gobernanza, y un observatorio de inteligencia industrial que se encargue de dar seguimiento al desempeño de los sectores productivos. Finalmente, todas las políticas sectoriales estarían integradas en una red nacional de política pública.

Fuente: Quesada, 2017, con información del MEIC.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO

véase Meneses y Córdova, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Servicios del comercio están vinculados con la mayor parte del aparato productivo

La principal conclusión del análisis realizado en los acápite anteriores es que la economía costarricense no logra que el desempeño de los sectores más dinámicos se traslade al resto de la producción. Esta situación obedece no solo a los bajos encadenamientos, sino también a los pocos vínculos entre sectores, que dificultan la transmisión de los estímulos.

González y Durán (2017) utilizaron la matriz insumo-producto, o MIP, del BCCR (base 2012) para estudiar, precisamente, las relaciones entre productos, regímenes y sectores<sup>25</sup>, a partir de un

análisis de redes. Esta metodología considera todos los posibles vínculos existentes en la MIP y permite estimar cómo el impacto multiplicador se dispersa a través de la estructura de la red. Esta es una perspectiva distinta a la de los encadenamientos, pues un producto puede mantener una gran cantidad de relaciones y, por tanto, estar muy conectado, y al mismo tiempo demandar y ofrecer pocos insumos al resto de la economía; es decir, está conectado, pero no tiene encadenamientos productivos robustos.

La aplicación del análisis de redes a la MIP pone de manifiesto patrones que dan cuenta del funcionamiento de la economía, ya que los productos más conectados entre sí tienden a estar más cerca. Además, se pueden cuantificar las transacciones entre todos los bienes y servicios. El monto transado por cada sector se ilustra mediante el tamaño de los nodos (más detalles en el Anexo Metodológico). La figura 3.3 muestra la red de la economía costarricense, en

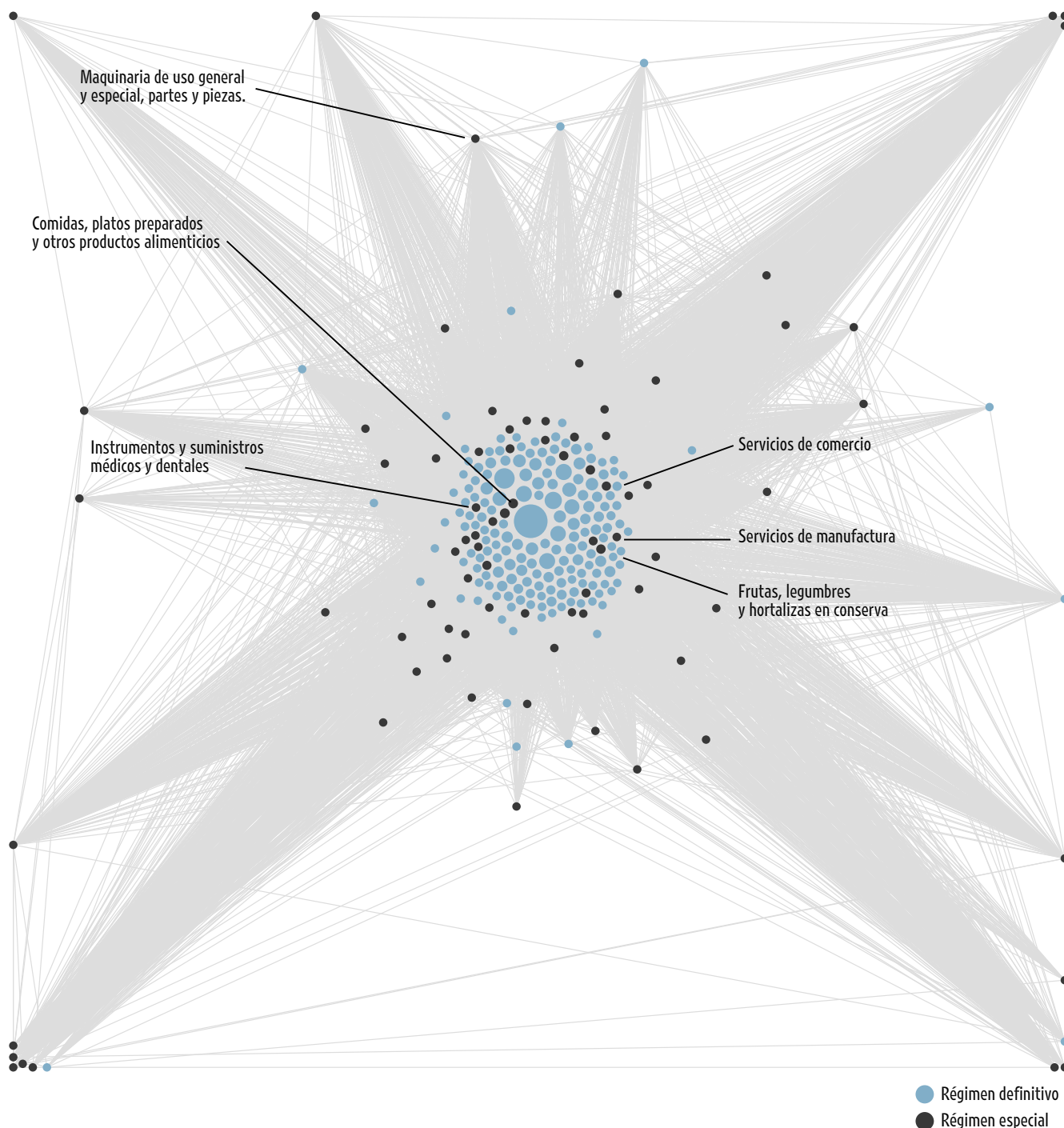
la cual se identificaron 259 productos y 21.259 vínculos que representan las relaciones entre las actividades que demandan y proveen insumos. Hay evidencia de una alta concentración de productos

que se ubican en el centro de la red, entre ellos los servicios de comercio. En el Vigésimosegundo Informe se determinó que este sector posee una alta capacidad de empuje y arrastre, es decir, tiene enca-

denamientos clave. Este resultado indica que los servicios de comercio no solo están muy vinculados con los demás productos, sino que también tienen una gran capacidad para encadenar la economía.

FIGURA 3.3

**Red de la economía costarricense<sup>a/</sup> según regímenes. 2012**



a/ El análisis se realizó a partir de la demanda intermedia, es decir, de las compras y ventas de insumos para la elaboración de productos finales.

Fuente: González y Durán, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR



Como es de suponer, los bienes y servicios que se ubican lejos del centro de la red están poco vinculados al resto de la producción. Entre ellos destacan: componentes y tableros electrónicos, computadoras y equipo periférico, y maquinaria de uso general y especial. Estos productos tampoco son importantes desde el punto de vista de la oferta y demanda de insumos de otros sectores; es decir, son bienes y servicios con pocos vínculos e independientes en materia de encadenamientos.

Aunque en el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo) la mayoría de los productos son de los que exhiben menos vínculos, hay algunos que muestran mayores conexiones, dado que se sitúan en el centro de la red. Son los casos, por ejemplo, de frutas, legumbres y hortalizas en conserva, servicios de manufactura y comidas, platos preparados y otros productos alimenticios, e instrumentos y suministros médicos y dentales. A este respecto el Vigésimosegundo Informe indicó que el sector de dispositivos médicos genera encadenamientos hacia atrás, ya que demanda cantidades importantes de insumos. Por su parte, los servicios de manufactura –siempre dentro del régimen especial– destacan por tener muchos vínculos con el resto de la producción y, a la vez, ser independientes en términos de encadenamientos, dada su baja capacidad de arrastre y empuje.

El análisis de redes permitió determinar que no existe una alta dependencia de unos pocos productos. No se identificaron grandes protagonistas, sino muchos actores con números similares de conexiones. Sin embargo, al valorar los montos transados destacan los servicios de comercio, que en términos monetarios inyectan cantidades considerables de recursos al resto de la economía. En promedio, la red de productos tiene 82 contactos, dadas sus relaciones de demanda y oferta de insumos. En el régimen definitivo sobresalen los servicios de comercio y transporte de carga, que son los mayores proveedores y brindan insumos a 242 y 237 productos, respectivamente. En ese mismo régimen, los servicios de enseñanza y artísticos reciben recursos de 186 y 178 productos en cada caso.

Los “productos puente”, o interme-

diarios, son aquellos que cumplen una función estructural en la red, al conectar sectores que de otra forma estarían desvinculados. Los resultados muestran pocos de esos productos, que además representan una pequeña parte de la demanda intermedia. Entre los principales intermediarios se identifican la maquinaria de uso general y especial y otros servicios de alquiler, ambos del régimen especial. Estos productos están interconectados con sectores en el centro y los extremos de la red.

El análisis revela que la economía está segmentada en sectores con muchas conexiones internas, pero pocas relaciones intersectoriales. La figura 3.4 ilustra una segunda versión de la red, construida a partir de la reclasificación de los sectores según tipos de economía (Jiménez-Fontana, 2017). Se observa un alto grado de interacción entre los nodos de cinco sectores que se agrupan en el centro: agricultura e industria tradicionales, nuevos servicios, otros servicios especializados y comercio. En las interacciones de este bloque destaca, en la parte inferior, la cercanía entre la agricultura y la industria tradicionales, lo cual indica que estas dos actividades están más relacionadas; no obstante, como se documentó en la sección anterior, ambas tienen baja productividad y pocos encadenamientos productivos. En la parte superior del bloque central se aprecia que los nuevos servicios y otros servicios especializados también están interrelacionados. Los servicios de comercio sobresalen por su ubicación central, dado que tienen vínculos con gran parte de los productos.

Cuando demandan insumos, todos los productos tienen distintos niveles de vinculación con el resto de bienes y servicios. Una forma de cuantificar esas conexiones es calcular el índice de similitud; este toma valores de entre 0 y 1, donde 0 significa que los productos no tienen ninguna relación y 1 que comparten todos sus vínculos. El gráfico 3.19 muestra la relación entre el índice de similitud para cada producto, según el sector. Los resultados evidencian que cuanto mayor es la cantidad de contactos que tiene un sector dentro de la MIP, mayor es la similitud de sus vínculos con otros produc-

tos. En general, los sectores comparten relaciones en niveles bajos e intermedios, ya sea como proveedores o compradores de insumos. Algunos se caracterizan por tener pocos vínculos y contactos de demanda, como en el caso de la agricultura tradicional, lo cual podría deberse al hecho de que esta actividad importa una proporción de la materia prima que requiere. Por otro lado, hay sectores que tienen muchos contactos de demanda y comparten hasta la mitad de los vínculos (índice de similitud de 0,5), como los nuevos servicios. Los bienes de zonas francas y el régimen de perfeccionamiento activo tienen una mayor dispersión en la cantidad de vínculos y contactos de demanda.

En el análisis de redes se identificaron productos del régimen especial que tienen robustas conexiones e incluso generan un volumen de demanda que les confiere una gran capacidad de arrastre. El sector de instrumentos y suministros médicos y dentales está más conectado que la mayoría de las actividades de zonas francas. Este caso requiere un estudio más detallado, para determinar de qué manera las políticas aplicadas propiciaron mejores condiciones para el encadenamiento. Conocer con más profundidad esas características permitiría generar políticas verticales específicas, que favorezcan el desarrollo de más productos con altos niveles de vinculación con el resto de la economía.

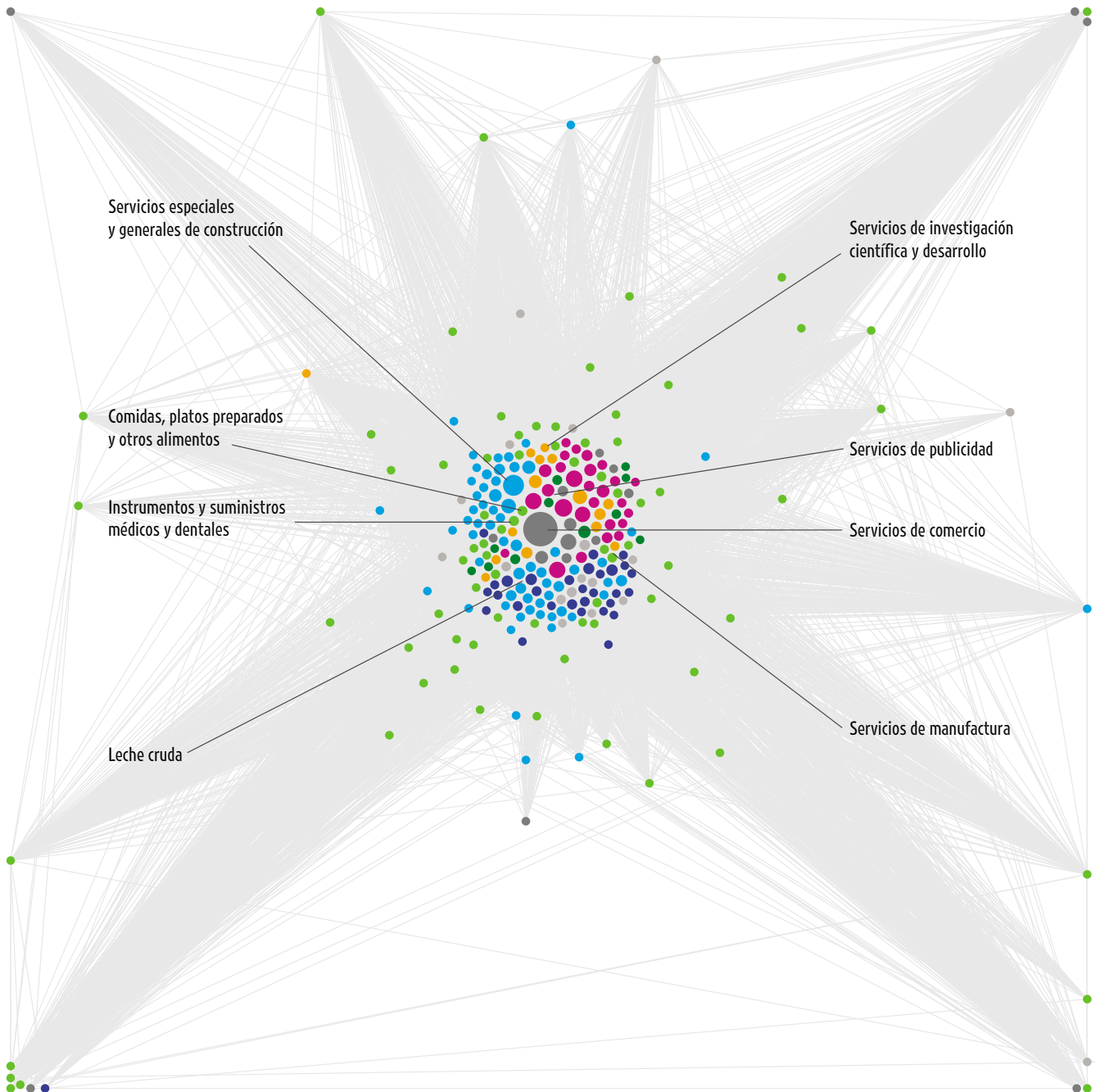
La desconexión entre sectores sugiere que los regímenes de producción han creado divisiones en la estructura económica, que implican dificultades para multiplicar el crecimiento. Este contexto subraya la necesidad de diseñar políticas dirigidas a actividades específicas, pero que además consideren la economía como un sistema interconectado a través de “puentes” que fomentan la transmisión del dinamismo de los sectores más exitosos.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ANÁLISIS DE REDES EN LA MATRIZ  
INSUMO PRODUCTO**

véase González y Durán, 2017,  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

FIGURA 3.4

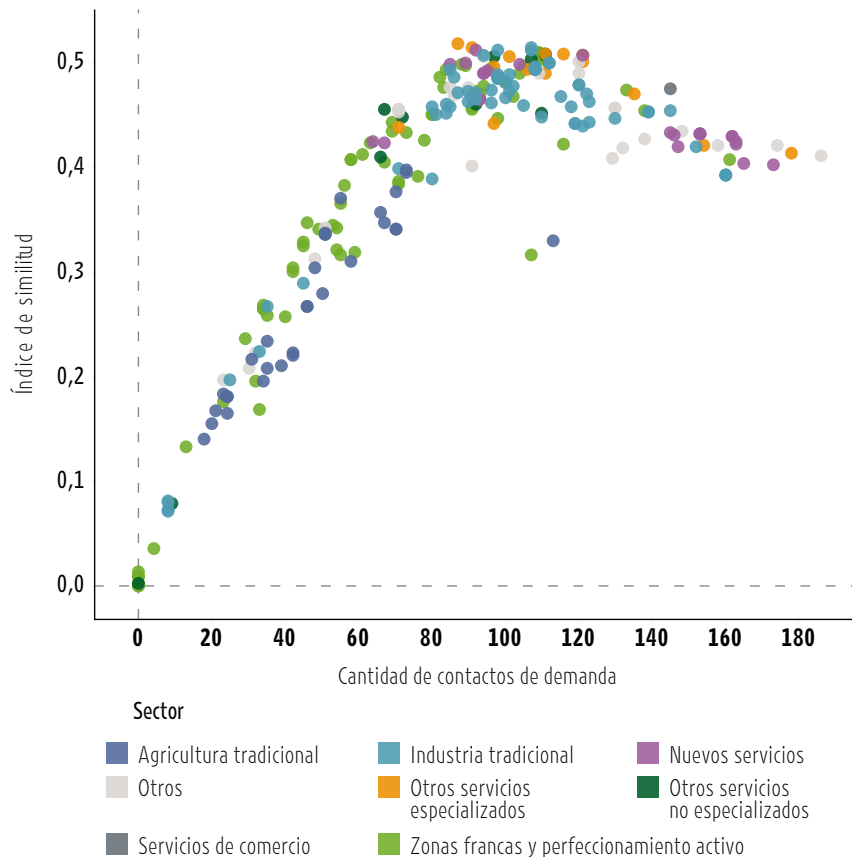
**Red de la producción costarricense<sup>a/</sup>, según tipos de economía. 2012**

a/ El análisis se realizó a nivel de la demanda intermedia, es decir, las compras y ventas de insumos para la elaboración de productos finales.

Fuente: González y Durán, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

GRÁFICO 3.19

### Índice de similitud y cantidad de contactos de demanda, según tipos de economía. 2012



Fuente: González y Durán, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

### Mejora regulatoria y banca para el desarrollo como herramientas para impulsar la economía

Las dificultades que muestra la economía costarricense para generar mayores oportunidades laborales y mejorar el crecimiento de la inversión privada resaltan la necesidad de implementar políticas públicas que busquen fortalecer la producción. En esta sección se analizan los avances en dos ámbitos de la mayor relevancia para el logro de ese objetivo: la mejora regulatoria y el Sistema de Banca para el Desarrollo.

#### Progresos puntuales en la mejora regulatoria

La competitividad del sector privado es crucial para el crecimiento económico, los encadenamientos productivos

y la generación de oportunidades para las personas. De acuerdo con la encuesta “Perspectivas empresariales y valoración de los factores de competitividad del sector industrial”, de la Cámara de Industrias de Costa Rica (2017), para el 52% de las empresas de ese sector los trámites y permisos son el séptimo factor que incide negativamente en su competitividad (E: Morales, 2017). El Estado puede contribuir a aliviar esta situación, fomentando un entorno propicio para el desarrollo de los negocios. Los trámites y regulaciones son instrumentos de política que por lo general obedecen a un interés nacional, como la protección de la salud, el medio ambiente o la seguridad jurídica. El problema se da cuando se establecen procesos innecesarios, poco sistematizados o dependientes de criterios subjetivos, que generan una excesiva

pérdida de tiempo para las empresas y la ciudadanía.

La mejora regulatoria, también conocida como simplificación y agilización de trámites, es un proceso que busca facilitar la presentación de solicitudes y el cumplimiento de requisitos para la obtención de permisos, autorizaciones o servicios de diversa índole de las instituciones del Estado. Un país que aplique procedimientos adecuados, claros, objetivos y expeditos, puede mejorar la competitividad de las empresas, aumentar la productividad y fomentar el crecimiento económico. En este apartado se analiza la situación de Costa Rica en este ámbito, a partir de reportes técnicos y entrevistas a representantes de los sectores público y privado que, desde distintos ángulos, conocen y están involucrados en la atención del tema.

Aunque la mejora regulatoria ha sido abordada por varios gobiernos desde la década de los ochenta, los avances han sido limitados. Con la aprobación de la “Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”, en 2002, y sus posteriores reformas, se crearon los instrumentos para impulsar ese proceso bajo la rectoría de la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC.

La administración Solís Rivera definió seis áreas estratégicas que deben ser atendidas por la citada Dirección: i) planes de mejora regulatoria a nivel institucional, ii) trámites transversales y respaldo a proyectos específicos en diversas instituciones, iii) apoyo a proyectos especiales y programas regionales en esta materia, iv) control previo: antes de su puesta en vigencia, toda nueva regulación o modificación de una ya existente debe ser sometida a consulta pública, revisada y aprobada por el MEIC, v) seguimiento de reformas que afecten las variables del índice *Doing Business* del Banco Mundial, y vi) capacitación (E: Mora, 2017). Además, el Consejo de Gobierno tomó dos acuerdos en los que se instó a las entidades públicas a designar un oficial de simplificación de trámites y formular un plan anual de mejora regulatoria.

Según la estrategia definida por el MEIC, las instituciones deben elaborar

sus planes de mejora, que serán sometidos a consulta pública, y luego presentarlos a la Dirección de Mejora Regulatoria. Esta entidad revisa y emite un criterio que debe ser considerado para la confección de los planes finales. Una vez que estos han sido aprobados, cada dos meses las instituciones deben informar al MEIC sobre los avances en su ejecución. A su vez, el Ministerio presenta los reportes correspondientes al Consejo de Competitividad, el Consejo Económico y el Consejo de Gobierno. Es importante destacar que son las mismas entidades públicas las que deciden cuáles trámites se simplificarán, sin que de previo se definan prioridades (Alonso, 2017). Actualmente solo 54 de ellas cuentan con planes de mejora regulatoria, lo que representa cerca de un 17% del total (Alonso, 2017).

Desde el año 2010 el MEIC ha estado elaborando el Catálogo Nacional de Trámites. El Ministerio reporta que solo ha logrado registrar 2.000 procedimientos y, de ellos, únicamente se han simplificado 155; ambas cifras se estiman pequeñas en relación con el universo de trámites que existen en el país. De acuerdo con las autoridades, se requieren

mayores recursos humanos y financieros para sistematizar la totalidad de los procedimientos y requisitos vigentes en la administración pública.

Uno de los instrumentos desarrollados por el MEIC para la simplificación de trámites es el Sistema de Control Previo (Sicopre). Esta herramienta digital entró a operar en mayo de 2016 y permite a los órganos públicos determinar la pertinencia de las regulaciones. Si una entidad concluye que se debe emitir un nuevo reglamento o reformar uno existente, envía al MEIC una propuesta, la cual se somete a consulta pública por diez días, y luego el Ministerio cuenta con cinco días para emitir su propio criterio al respecto. Esa opinión es vinculante para el Gobierno Central, pero no para las instituciones descentralizadas, en razón de su autonomía.

A nivel local también existen programas de mejora regulatoria, en las municipalidades de las regiones Brunca, Chorotegea y Pacífico Central. En 2011 el MEIC identificó seis cantones de la zona sur (Pérez Zeledón, Corredores, Golfito, Buenos Aires, Osa y Coto Brus) donde la agilización de trámites para el otorgamiento de una licencia comercial

podría ayudar a reducir la informalidad. En conjunto con la organización sin fines de lucro Fundes, el Ministerio diseñó un formulario único para el proceso de obtención de patentes comerciales, y además publicó el “Reglamento de oficialización del procedimiento del trámite simplificado y coordinado de inicio y renovación de empresas en la región Brunca”<sup>26</sup>. Las municipalidades reciben y evalúan la documentación requerida y la envían por vía electrónica a las instituciones involucradas<sup>27</sup>, con plazos fijos para la aprobación respectiva. La duración del trámite se redujo de 45 a 10 días hábiles, aproximadamente. Una estrategia similar está siendo implementada en Puntarenas, Paquera, Montes de Oro y Garabito.

Con el fin de conocer los resultados del trabajo realizado en materia de simplificación de trámites, Alonso (2017) analizó tres plataformas electrónicas que han logrado algunas mejoras: “Regístrelo”, del Ministerio de Salud, “Crearempresa”, del Registro Nacional, y la administración de proyectos de construcción (APC) del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA; cuadro 3.6).

CUADRO 3.6

### Plataformas para la simplificación de trámites

Plataforma	Funcionamiento
Regístrelo <sup>a</sup> del Ministerio de Salud	Permite realizar digitalmente la solicitud del registro sanitario, en un horario de veinticuatro horas, los siete días de la semana. En promedio, el trámite dura entre dos y tres meses. Este es un requisito necesario para la comercialización de alimento, equipo biomédico, productos higiénicos, químicos, plaguicidas, cosméticos, productos naturales y medicamentos <sup>a</sup> .
“Crearempresa” del Registro Nacional	Sirve para que las y los abogados inscriban sociedades en línea y para la autorización de libros legales, sin necesidad de trasladarse al Ministerio de Hacienda y al Registro Nacional. La persona interesada suministra los datos requeridos en la plataforma. Estos están claramente tipificados, de modo que no hay problemas de interpretación. El sistema funciona las veinticuatro horas del día y el pago de los timbres se puede realizar en la misma plataforma. El edicto es redactado por el sistema. La publicación y pago también se pueden realizar en línea.
Administración de proyectos de construcción (APC) en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)	Funciona desde el 2005, para tramitar el visado del CFIA. APC permite la coordinación entre diversas entidades, por lo que se eliminó la presentación de los planos visados impresos en las siguientes instituciones: INVU, Ministerio de Salud, Cuerpo de Bomberos, ICAA, Dirección de Infraestructura Educativa del MEP, ICT, Dirección de Transporte y Comercialización de Combustible del Minae y sesenta municipalidades. Estas instituciones pueden hacer revisiones una sola vez, y tienen un plazo de quince días para pronunciarse sobre los planos presentados. Si no lo hacen, la solicitud se da por aprobada. Los requisitos que deben cumplir los planos están claramente tipificados en cada institución, lo cual elimina la subjetividad.

a/ Los trámites de medicamentos que requieren bioequivalencia deben ser realizados en forma física, al igual que los relacionados con radiofármacos.  
Fuente: Alonso, 2017.

En el caso de “Regístrelo”, se pretendía disminuir significativamente el tiempo para la obtención de un permiso sanitario de funcionamiento, pero en realidad el plazo solo se redujo de cuatro a entre dos y tres meses.

La plataforma “Crearempresa” eliminó la obligación de tramitar personalmente la constitución de sociedades, pero todos los demás actos, como la inscripción de propiedades muebles e inmuebles e hipotecas, aún deben efectuarse en el Registro Nacional. Además, esos trámites están sujetos a la discrecionalidad del funcionario registrador.

Por su parte, la plataforma APC, del CFIA, ha permitido integrar en un solo trámite la inspección de distintas entidades. Sin embargo, una vez que se presenta la documentación ante las municipalidades, la obtención del permiso de construcción es incierta. Alonso (2017) reporta que para las empresas desarrolladoras de proyectos inmobiliarios esta gestión se ha convertido en un serio obstáculo, dado que no se conoce con certeza la cantidad de requisitos que solicitará cada gobierno local. Además, la normativa difiere entre ayuntamientos, lo cual genera inseguridad jurídica.

“Crearempresa” y “Regístrelo” forman parte de la iniciativa “Gobierno Digital”. En 2006 se creó la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, con la participación de la Secretaría Técnica respectiva y varios ministerios. En ese contexto se desarrollaron otros esfuerzos, como la plataforma MER-LINK/Sicop, para centralizar las compras del sector público, la línea telefónica 1311, que provee información sobre trámites, y los nuevos servicios de Correos de Costa Rica para la solicitud de cédulas de residencia y pasaportes, entre otros.

Estas iniciativas han generado avances en el posicionamiento del país en los índices *Doing Business* y “distancia a frontera”, ambos desarrollados por el Banco Mundial y enfocados en el tema de la facilidad para hacer negocios. El primero establece un *ranking* de 190 economías y en él Costa Rica pasó del lugar 121 en 2010, al 62 en 2017. El segundo mide, en términos absolutos, el adelanto o retroceso con respecto a una frontera máxima (100), sin hacer comparaciones

internacionales; en este caso la puntuación costarricense mejoró de 57 en 2010 a 68 en 2017. Cabe señalar que estos son indicadores de percepción basados en paneles de expertos.

Pese a que existe una estrategia pública para la mejora regulatoria, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uccaep) y la Cámara de Industrias consideran que los esfuerzos no han estado sujetos a un orden de prioridades ni atienden las demandas más urgentes de las empresas y la población. La primera de esas entidades ha enviado listas de trámites cuya simplificación se estima prioritaria, pero ha recibido poca respuesta.

De acuerdo con el MEIC, la Dirección de Mejora Regulatoria no tiene capacidad de dar seguimiento a los trámites –nuevos y viejos– ni a las reformas aprobadas. La cantidad de regulaciones es tan grande que se desconoce su número. Evidentemente, se requieren mayores esfuerzos para lograr avances más efectivos en esta materia.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

véase Alonso, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Avances del Sistema de Banca para el Desarrollo

El acceso al crédito es un elemento esencial del crecimiento económico que fomenta la inversión privada. El desarrollo de ideas innovadoras de personas emprendedoras o sectores prioritarios, como grupos de mujeres o minorías étnicas, depende de la posibilidad de obtener financiamiento. Sin embargo, el elevado riesgo de este tipo de proyectos, la baja capacidad de pago y la falta de garantías a menudo impiden que las propuestas se lleven a cabo. En atención a esta problemática surge la banca de desarrollo, como una política pública que busca facilitar préstamos a grupos que usualmente no tienen acceso al crédito bancario.

En Costa Rica el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) fue creado en 2008 y

reformado en 2014. Su objetivo es implementar una política de inclusión financiera para promover las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), el emprendimiento y las iniciativas de los trabajadores por cuenta propia, a partir de créditos en condiciones adecuadas a las características de los beneficiarios. Además incorpora a intermediarios como las entidades microfinancieras, que no están inscritas en la Sugef, pero sí son supervisadas por el mismo SBD.

Las políticas y lineamientos operativos del Sistema son dictados por su Consejo Rector, que preside el máximo jerarca del MEIC y en el cual participan representantes del MAG, la Cámara de Industrias de Costa Rica y un miembro independiente relacionado con el sector financiero<sup>28</sup>. El SBD cuenta con tres fondos: Finade, Fofide y FCD, constituidos con recursos preexistentes, utilidades de los bancos públicos y una proporción de las captaciones de los bancos privados (cuadro 3.7).

La reforma de 2014 dispuso que la Secretaría Técnica es el órgano executor del Sistema y le otorgó las herramientas jurídicas necesarias para tal efecto. Asimismo, para complementar los esfuerzos de inclusión financiera se decidió que el INA y el IMAS, actuando como colaboradores técnicos, brinden asistencia a las empresas que requieran mejoras y destinen al menos un 15% de sus recursos a programas de servicios no financieros. Por su parte, el Infocoop tendrá un fondo equivalente a un 1,5% de su cartera y capitalizaciones del 0,5% anual para financiar proyectos viables, otorgar avales, acompañar empresas y apoyar emprendimientos e incubación de empresas. Además, la ley establece que Mideplan coadyuvará con la gestión de recursos internacionales.

A diciembre de 2015 los recursos del SBD ascendían a 414.825 millones de colones, pero no todos habían sido colocados. Mientras el Fofide tenía una cartera de crédito equivalente al 87% de sus activos, la del FDC era de tan solo un 10%<sup>29</sup>. En el Finade el indicador era de 65%<sup>30</sup> en 2016. Estos resultados revelan que existe un amplio margen para aumentar la cobertura del SBD. Los proyectos financiados por el Fofide y el

CUADRO 3.7

**Fondos de financiamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo**

Fondo	Fuentes de financiamiento
Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade)	Se creó con recursos destinados al sector agropecuario que ya tenía el Banco de Costa Rica. A partir de ellos se estableció un fideicomiso que está a cargo de la misma entidad bancaria. Además, la reforma a la ley del SBD le otorgó nuevos recursos de la llamada "banca de maletín" <sup>a/</sup> , que provienen de la retención del 15% del impuesto sobre la renta que aplica el Ministerio de Hacienda a las ganancias de los inversionistas extranjeros en el mercado bursátil. Estos fondos aún no han sido trasladados al Finade.
Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide)	Recibe el 5% de las utilidades de los bancos públicos.
Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD)	Sus recursos provienen de los depósitos a la vista captados por los bancos privados, y para su colocación existen dos modalidades. La primera utiliza el 17% de los fondos y es administrada por bancos estatales. La segunda emplea el 10% de los recursos, que son colocados por los mismos bancos privados o mediante la banca de segundo piso <sup>b/</sup> .

a/ Se conoce como "banca de maletín" la actividad relacionada con los recursos de bancos domiciliados fuera del país que son colocados como créditos o depósitos en el sistema financiero nacional. Esos bancos no están inscritos ante la Sugef.

b/ Son entidades que prestan recursos a través de otras instituciones financieras.

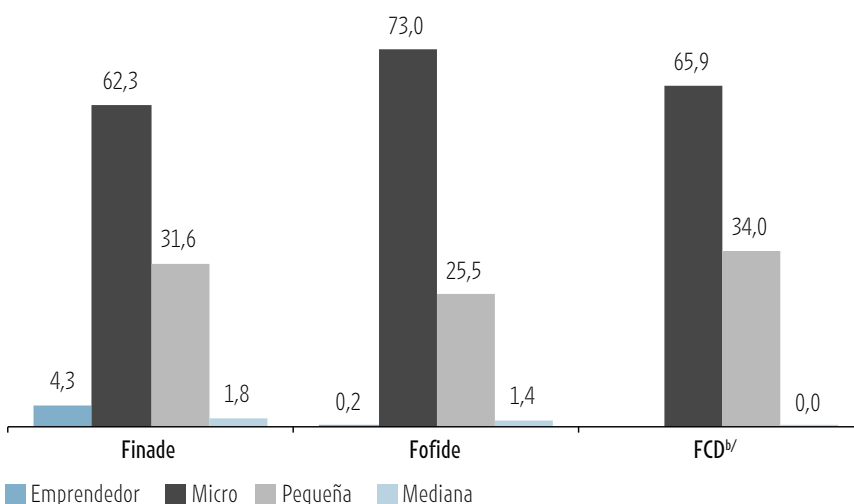
Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

FCD se han enfocado sobre todo en las microempresas, no así en las iniciativas de los emprendedores (gráfico 3.20). Solo el Finade está orientado a ese grupo.

Los prioridades para el SBD son las mujeres, los adultos mayores, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, los jóvenes emprendedores, las asociaciones de desarrollo, las cooperativas, los microcréditos, las zonas de menor desarrollo y los proyectos de producción limpia (cuadro 3.8). El peso relativo del crédito dirigido a estos sectores, en relación con el crédito total del Sistema, pasó de representar un 31% en 2014, al 56% en 2015.

Dado que las mipymes tienen dificultades para aportar las garantías que solicita el sistema financiero nacional, la reforma de la ley del SBD creó avales para proyectos viables, que mitigan los riesgos asociados a los créditos y sirven como respaldo solidario para las operaciones de los agentes financieros del Sistema y para los beneficiarios que lo requieran. Los avales cubren hasta 65 millones de colones, con un costo anual del 3%, que es pagado por el operador en forma trimestral. El monto máximo por garantizar es de hasta el 75% del valor del crédito<sup>31</sup>. A finales de 2016 se habían otorgado 1.500 avales, para una cobertura del 55% del total de créditos emitidos.

GRÁFICO 3.20

**Sistema de Banca para el Desarrollo: distribución de las carteras de crédito según tamaño de la empresa. 2016<sup>a/</sup> (porcentajes)**

a/ Los datos corresponden al cierre de junio de 2016.

b/ Incluye las dos modalidades de administración del FCD estipuladas en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, según el cual los recursos provenientes de la banca privada pueden ser administrados por las entidades de ese mismo sector, por la banca estatal o mediante la denominada banca de segundo piso.

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

CUADRO 3.8

**Sistema de Banca para el Desarrollo:  
saldo de crédito según sectores prioritarios**  
(millones de colones)

Sector prioritario	2014	2015
Cooperativas	4.947	30.733
Mujeres	25.046	24.939
Zonas de menor desarrollo	3.604	6.832
Adultos mayores	5.258	6.147
Microcréditos con entidades microfinancieras	2.639	5.835
Jóvenes emprendedores	31	341
Minorías étnicas	0	296
Asociaciones de desarrollo	128	78
Producción más limpia	54	54
Personas con discapacidad	6	6

Fuente: Sancho, 2017, con datos del SBD a diciembre de cada año.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**SISTEMA DE BANCA  
PARA EL DESARROLLO**  
véase Sancho, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Estabilidad y solvencia económicas

La estabilidad y la solvencia económicas son pilares indispensables para el consumo y la inversión, y dependen en gran medida de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias. La estabilidad es determinada principalmente por tres factores: i) el desempeño del mercado cambiario y su impacto sobre la competitividad del sector exportador, los flujos de capital y el consumo de bienes importados, ii) el costo de los créditos y el ahorro (tasas de interés) y iii) la evolución de los precios de los bienes y servicios que forman parte del consumo de los hogares y la competitividad de los productores.

En la primera mitad de 2016 la mayoría de los indicadores de precios tuvo un comportamiento estable. Sin embargo, desde mediados de ese año y durante los primeros meses de 2017 se observaron incrementos en los llamados “factores fundamentales de la economía” (o “fundamentales”): tipo de cambio, tasa de política monetaria e inflación. Estas variaciones responden a las alzas en los costos de las materias primas y las tasas de interés, la incertidumbre ante la posible aplicación de políticas proteccionistas en Estados Unidos, principal socio comercial del país, y el desbalance en las finanzas públicas.

Estos elementos plantean un entorno más complejo para la estabilidad de la economía costarricense en 2017 y 2018. Después de una etapa de tranquilidad en el comportamiento de los “fundamentales”, el país podría estar entrando en un período de mayores oscilaciones en los precios, el tipo de cambio y las tasas de interés, que además ocurrirá en un contexto de campaña electoral, que siempre provoca incertidumbre en los agentes económicos.

La coyuntura que atraviesa la economía mundial y los aumentos en los precios internos generan un escenario aun

En 2011 y 2016, el SBD fue sometido a estudio por parte de la Comisión Evaluadora Interinstitucional prevista en la ley de creación del Sistema, y conformada por representantes del Programa Estado de la Nación, la Universidad de Costa Rica y la Federación de Colegios Profesionales. En la revisión de 2016, la Comisión determinó que, aunque la reforma de 2014 fortaleció algunos instrumentos del Consejo Rector y la Secretaría Técnica, en algunos aspectos falta claridad en el enfoque del Sistema, por la ausencia de políticas o lineamientos. Por ejemplo, existen programas para la mejora de la actividad cañera y la renovación de cafetales, y otros proyectos que se ejecutan en coordinación con actores estratégicos como el IICA (productividad ganadera) y la Earth (inserción de tecnología en la agricultura), pero es necesario generar indicadores que den cuenta del cumplimiento de la política de desarrollo productivo.

Otra de las recomendaciones de la Comisión Evaluadora fue mejorar el trabajo interinstitucional con el Infocoop, el IMAS y el INA, entidades que, como ya se mencionó, deben destinar parte de sus recursos a programas que impulsen el desarrollo empresarial. El INA, en particular, es considerado un actor clave en ese esfuerzo. Entre 2014 y 2016 el núme-

ro de empresas capacitadas se mantuvo en un rango de entre 4.185 y 4.615, lo cual significa que la cantidad de mipymes atendidas no creció sustancialmente después de la reforma del SBD. Según la Contraloría General de la República, el INA ha confundido los mandatos de la ley del SBD con los establecidos en la Ley 8262, de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Sancho, 2017). Dada esta situación en agosto de 2016 se aprobaron las “Políticas y lineamientos para la ejecución de los recursos del INA”, con lo cual se sentaron las bases para una colaboración más estrecha entre esa institución y el SBD; es necesario esperar algún tiempo para valorar los resultados de estos cambios.

Según el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, el financiamiento del SBD representa alrededor de un 8% del crédito que el sistema financiero nacional destina al aparato productivo (IICE, 2016). Aunque se han incrementado los préstamos para los sectores mipyme y emprendedor, es temprano para medir el impacto de la reforma aprobada en 2014. Además, el Sistema aún no cuenta con todos los recursos que la ley le otorga, y es necesario aumentar la colocación de los fondos existentes. También se requieren indicadores de gestión y de cumplimiento de las políticas.

más adverso para el fisco. Pese a algunas mejoras en el balance financiero del 2016, Costa Rica sigue sin resolver los problemas estructurales que mantienen un elevado déficit fiscal desde hace siete años. En ausencia de reformas, la insuficiencia de ingresos ha hecho que el Gobierno recurra a un mayor endeudamiento para cumplir con sus obligaciones inmediatas de gasto en remuneraciones, intereses y transferencias.

Hasta el momento, las manifestaciones más severas de la crisis fiscal están siendo evitadas con deuda pública, pero esto solo empeora el escenario futuro, pues el tamaño del ajuste requerido para lograr sostenibilidad será cada vez mayor. Además, en una sociedad cuya población envejece, las demandas por servicios de salud y pensiones aumentarán la presión sobre las finanzas públicas. Tal como ha reiterado este Informe en diversas ediciones, para enfrentar esta situación es necesaria una reforma que de manera simultánea genere cambios en la estructura tributaria, controle los “disparadores” del gasto público y propicie mayor eficiencia y rendición de cuentas sobre ese gasto, así como el mejoramiento de la gobernanza fiscal. De no ser así, el ajuste probablemente estará marcado por las reacciones abruptas e impredecibles del mercado, incluyendo potenciales y elevados incrementos en las tasas de interés, salida de capitales y depreciación cambiaria.

Aunque el mercado aún no ha respondido de esta forma, las consecuencias de la insostenibilidad de las finanzas públicas ya son evidentes en el estrujamiento de la inversión en infraestructura —que sigue siendo un componente residual del gasto público, pese a las grandes necesidades en esta materia—, en el financiamiento de los gastos corrientes del Gobierno Central con endeudamiento cada vez más caro, y en las calificaciones adversas que recibe Costa Rica de las agencias internacionales evaluadoras del riesgo-país.

Un estudio realizado para este Informe revela que la mayoría de la población considera necesario llevar a cabo algún tipo de reforma tributaria. Si bien el grado de apoyo depende en buena medida de la valoración que hacen las personas de la calidad de los servicios públicos, este

resultado indica que existe una base para emprender el ajuste fiscal que, de forma urgente y prioritaria, deberá impulsar el gobierno que iniciará funciones en 2018.

Esta sección da seguimiento a los principales indicadores de estabilidad y solvencia económica: inflación, tipo de cambio y tasas de interés. Además incluye tres estudios. El primero explora los retos que plantea el cambio demográfico para las finanzas públicas; el segundo analiza las percepciones ciudadanas como factores determinantes para la aprobación de aumentos en los impuestos, y el último mide la asimetría en el traspaso de los precios internacionales de materias primas energéticas y no energéticas al mercado local

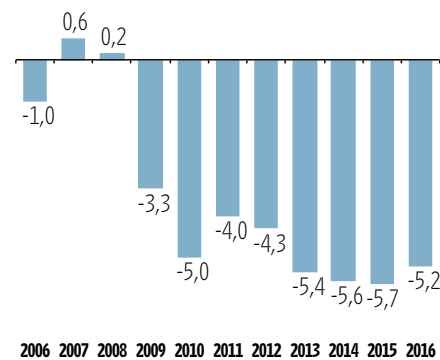
### Reducción del déficit fiscal no genera mayor sostenibilidad de las finanzas públicas

Mejoras en la administración tributaria y un contexto internacional favorable, permitieron que en 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central se redujera a un 5,2% del PIB, el menor de los últimos cuatro años (gráfico 3.21). Sin embargo, este resultado es claramente insuficiente: en 2016 se cumplió un cuatrienio en que el déficit fiscal no bajó del 5% del PIB. De acuerdo con la Cepal (2017a), Costa Rica tiene el tercer desbalance financiero más alto de América Latina. Por otra parte, en la medida en que el país no ha corregido las fallas estructurales que provocan la falta de solvencia del Gobierno Central, el modesto avance logrado podría revertirse en el corto plazo, por las presiones externas de las tasas de interés y la depreciación de la moneda nacional.

En años recientes, Costa Rica no siempre tuvo un déficit fiscal tan elevado. En 2007 y 2008, por ejemplo, los ingresos tributarios fueron superiores a los gastos totales; es decir, hubo un superávit fiscal. Esa bonanza se disolvió en 2009 cuando, en respuesta a la crisis económica, el Gobierno aumentó el gasto público en remuneraciones y transferencias, que son erogaciones continuas y tienen efectos permanentes. Además, el incremento no fue acompañado de recursos frescos, ni estuvo asociado a mejoras en la infraestructura del país. Como consecuencia, en 2010 el gasto primario aumentó un

GRÁFICO 3.21

### Balance financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

13% en términos reales, y desde entonces mantiene una tendencia creciente (gráfico 3.22). En 2016 los ingresos totales del Gobierno Central fueron de aproximadamente 4,6 billones de colones, mientras que el gasto sin incluir el pago de intereses (lo que se denomina gasto primario) fue superior en un 17%.

### Crecimiento de las remuneraciones y las transferencias limita la reducción del gasto público

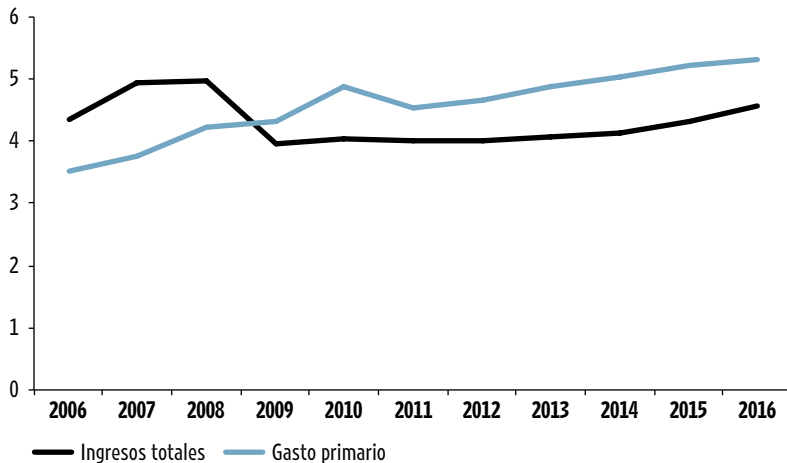
En 2016 el gasto total del Gobierno Central representó un 19,8% del PIB, similar a la cifra reportada el año anterior. La administración Solís Rivera contrató el gasto en remuneraciones, el cual creció un 3%, la tasa más baja del último decenio. Este resultado permitió que se redujera el peso de ese rubro en el gasto total (en términos nominales), de 7,3% del PIB en 2013, a 7,0% en 2016. Este leve descenso se explica, en gran medida, por los bajos niveles de inflación que se utilizan como referencia para ajustar los salarios. Las remuneraciones, junto con las transferencias, representaron el 73% del gasto total, lo que equivale al 15% del PIB (gráfico 3.23).

Debe recordarse que, durante la crisis de 2008-2009, la expansión del gasto público generó un aumento de las remuneraciones y las transferencias. Entre 2008 y 2010 estas crecieron 26% y 30%, respectivamente, y ese hecho tiene



GRÁFICO 3.22

### Evolución del ingreso total y el gasto primario real<sup>a/</sup> del Gobierno Central (billones de colones de 2016)

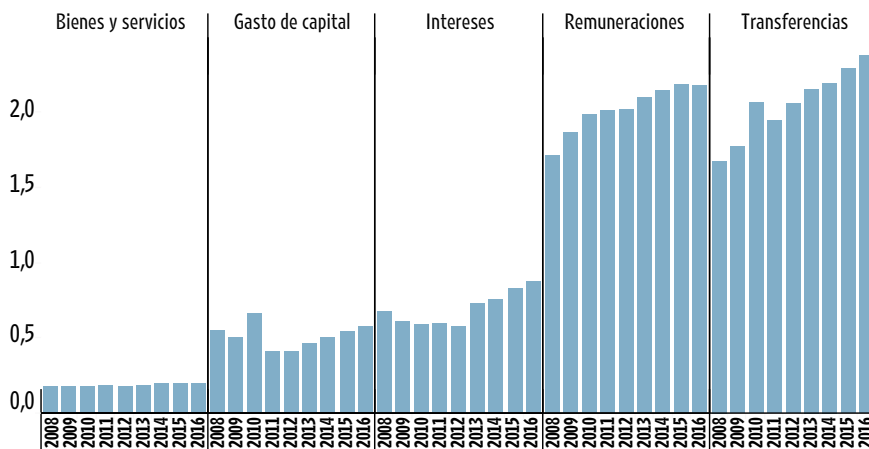


a/ El gasto primario es el gasto total sin incluir el pago de intereses. Cifras reales estimadas con el deflactor implícito del consumo final del Gobierno General, a partir de los datos de Cuentas Nacionales año base 2012, del BCCR.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.23

### Evolución del gasto real<sup>a/</sup> del Gobierno Central, por componentes (billones de colones de 2016)



a/ Cifras reales estimadas con el deflactor implícito del consumo final del Gobierno General, a partir de los datos de Cuentas Nacionales año base 2012, del BCCR.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

repercusiones que se sienten hasta hoy. Desde entonces, tanto las remuneraciones del Gobierno Central como las que se pagan a las instituciones públicas por medio de transferencias del Presupuesto Nacional, se han incrementado por encima del costo de vida medido por la inflación. Ese comportamiento es explicado

no por los aumentos del salario base, sino por los incentivos o pluses salariales que forman parte de los regímenes de empleo público en el país.

De los pluses incluidos en el Presupuesto de 2017, las anualidades o retribuciones por años servidos son uno de los principales “disparadores” del gasto, dado que

crecen con el tiempo, independientemente del costo de vida o el desempeño laboral. En promedio, las anualidades representan un 28% de los incentivos salariales y un 11% del total pagado en remuneraciones por el Gobierno Central. Es por ello que el gasto público sigue creciendo, a pesar de que en los últimos años la inflación se ha mantenido baja y los aumentos en el salario base han sido prudentes.

Por su parte, las transferencias corrientes constituyen el rubro más grande del gasto del Gobierno Central (7,6% del PIB). En conjunto, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y las transferencias a la CCSS absorben el 63% de las transferencias totales. Cabe destacar que el crecimiento de este gasto se debe a su respaldo normativo, ya sea constitucional o legal (recuadro 3.2).

La mayoría de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional —el principal rubro de las transferencias corrientes— se reformó en 2016. En adelante, las pensiones se ajustarán anualmente considerando los cambios en el costo de vida (índice de precios al consumidor, IPC) y no con base en el salario del último puesto ocupado. Además, se aplicará un impuesto a las pensiones que superen diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública y se eliminarán abusos, como los casos de hijos que heredaban la pensión de sus padres de por vida. Se espera que, después de cuatro años de su implementación, estas reformas logren un ahorro anual de 20.000 millones de colones. En el caso del Magisterio Nacional existen dos esquemas. El primero es el régimen transitorio de reparto, que fue cerrado en 1995 por problemas de sostenibilidad, pero que aún tiene pensionados activos y es financiado con recursos del Presupuesto Nacional. El segundo es el régimen de capitalización colectiva, que cubre a los trabajadores del sector educación que iniciaron labores después de julio de 1992. En la actualidad este es el único régimen del Magisterio que recibe nuevos cotizantes.

La rigidez del gasto del Gobierno Central ha provocado que la inversión

en capital sea un componente residual del Presupuesto, pese a su importancia para un país que tiene un severo rezago en materia de infraestructura. En 2016

#### RECUADRO 3.2

##### Rigidez del gasto público

Al clasificar los renglones de gasto público según su naturaleza jurídica, se observa que el 76% del total se sustenta en mandatos constitucionales o legales, o bien está dirigido al servicio de la deuda pública. Hay un 19% adicional que también se considera gasto ineludible, pues corresponde a las pensiones con cargo al Presupuesto, las transferencias a la CCSS y las transferencias para el pago de remuneraciones en otras entidades públicas que no pertenecen al Gobierno Central.

Para 2017 y 2018 se espera que el gasto público esté aun más comprometido. En 2016, mediante el voto 12803, la Sala Constitucional determinó que es obligatorio para el Gobierno transferir a la educación pública el equivalente al 8% del PIB. Además, en la sentencia 15012-2016, el mismo tribunal prohibió recortar los fondos que legalmente le corresponden al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), los cuales se estiman en un 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta<sup>32</sup>. La Contraloría General de la República calcula que en 2017 esa transferencia habría significado un monto de 83.710 millones de colones, más del 50% de lo que efectivamente se le aprobó al PANI para ese año.

El hecho de que las prioridades de gasto estén normadas por vía constitucional y legal limita el margen de maniobra de la política fiscal. Además, dado que el país no tiene ingresos suficientes para cumplir con esos mandatos, una parte creciente de los gastos se financia con deuda. Una forma de ilustrar lo anterior es la siguiente: exceptuando al Poder Judicial y el Ministerio de Educación Pública, todas las remuneraciones del sector público son financiadas con deuda, lo que pone a la mayoría de los funcionarios, y a los servicios que ellos prestan, en situación de vulnerabilidad ante eventuales problemas de solvencia.

Fuente: Soto, 2017.

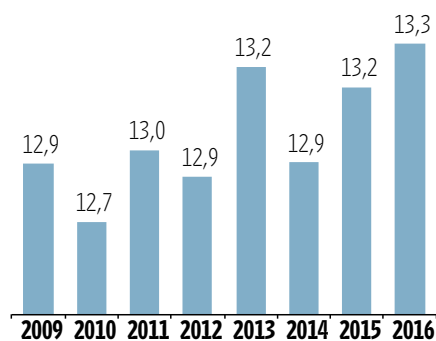
este rubro representó un 9% del gasto total (1,8% del PIB). Si bien se ejecutaron obras de infraestructura terrestre, ferroviaria, educativa, de vivienda, saneamiento de aguas residuales y protección del medio, la inversión realizada fue tan solo un tercio del monto anual que, según la Cepal (2014), le permitiría a Costa Rica empezar a cerrar la brecha entre la demanda y la oferta en este ámbito (5,5% del PIB).

##### Ingresos tributarios crecieron por medidas administrativas, pero no hubo reformas estructurales

En 2016 los impuestos recaudados por el Gobierno Central, o ingresos tributarios, crecieron un 4,3% en términos reales, una cifra muy similar a la del año previo. La administración Solís Rivera puso en marcha iniciativas novedosas, como la minería de datos para mejorar los controles cruzados en la fiscalización, particularmente entre las bases de datos de las direcciones generales de Tributación y de Aduanas. Además se implementó la retención automática del impuesto sobre la renta a las compras hechas con tarjetas de débito y crédito (resolución DGT-R-036-2014) y se agilizó el sistema informático de administración tributaria virtual (ATV) para el pago de impuestos. Estos esfuerzos tuvieron un impacto significativo entre 2014 y 2015, cuando la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios pasó de 1% a 4,2% y se logró sostener ese ritmo en el año siguiente. Sin embargo, a futuro es incierta la continuidad de estos avances.

GRÁFICO 3.24

##### Carga tributaria en Costa Rica (porcentaje del PIB)



Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda.

Los ingresos tributarios de 2016 ascendieron a 4,2 billones de colones. El 55% del aumento logrado provino del impuesto sobre la renta (ISR), cuya recaudación creció un 13,5% en términos nominales ese año. Este impuesto fue clave en la mejora de la carga tributaria, que pasó de 12,9% a 13,3% del PIB entre 2014 y 2016 (gráfico 3.24). Más del 90% del incremento del ISR entre 2015 y 2016 responde a cambios en cuatro de sus componentes:

- Una cuarta parte de la expansión fue generada por el impuesto a las remesas al exterior. De esos ingresos, al menos la mitad se obtuvo tras la reforma al artículo 60 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, de 2014, que gravó con una tarifa de 15% los intereses, comisiones y otros gastos financieros.
- La recaudación del impuesto a las utilidades aportó un 21% del crecimiento del ISR. La retención automática del gravamen a las compras realizadas con tarjetas de crédito y débito, implementada en enero de 2015, probablemente incidió en esta mejora. Si todas las empresas pagaran el impuesto sobre las utilidades y no existiera evasión, la retención solo habría funcionado como un adelanto del pago del impuesto y no habría producido un incremento en la recaudación.
- El ingreso por concepto del impuesto al salario de los trabajadores explica un 17,2% del aumento del ISR, lo cual podría ser resultado de una mejora en la fiscalización de las empresas y los salarios reportados.
- El resto del crecimiento en la recaudación proviene de incrementos en los ingresos de los regímenes simplificado y de fondos de inversión, entre otros. Las mejoras en la fiscalización, especialmente con el cruce de información de los reportes financieros de las empresas de los distintos esquemas tributarios, podría estar logrando descensos en la evasión y elusión fiscal.

Con excepción del impuesto a las remesas al exterior, en general las mejoras

en el ISR son resultado de medidas administrativas. Sin embargo, factores externos como la disminución de la factura petrolera también podrían haber tenido un impacto favorable en la recaudación, pues la caída en los precios del petróleo reduce los costos de las empresas e incrementa su rentabilidad, el rubro sobre el cual se grava. Además, para las familias el menor costo del petróleo significa una mayor disponibilidad de recursos para el consumo. En otras palabras, la coyuntura de bajos precios de las materias primas energéticas que se mantuvo hasta el 2016 podría haber potenciado la recaudación del ISR; sin embargo, esa situación no se dio en los primeros meses de 2017.

A pesar de la falta de solvencia de las finanzas públicas, el país sigue aprobando exenciones fiscales. Desde el año 2014, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa mantiene y actualiza una base de datos de las exoneraciones promulgadas desde 1953 y vigentes en la actualidad<sup>33</sup>. Entre mayo de 2016 y abril de 2017 se aprobaron 18, de las cuales 11 se consideran indefinidas, pues no especifican el impuesto que se exonera. En la administración Solís Rivera se han creado 49 exoneraciones, muchas más que en el gobierno anterior (34).

Las mejoras en la fiscalización tienen un alcance limitado en un sistema tributario que exonera a los servicios, la actividad más dinámica del sector productivo, pues ello dificulta mantener una recaudación constante en términos del PIB (Bachas y Soto, 2016). Uno de los obstáculos para incrementar los ingresos es la presión que generan los gravámenes fiscales. Aunque la carga tributaria (el peso de los impuestos en la economía) de Costa Rica es la quinta más baja de 21 países de América Latina, los pagos que la población debe hacer al Estado, incluidas las cargas sociales, representan un 25% del PIB. Esto se conoce como presión fiscal.

#### Financiamiento de la deuda genera presiones sobre la sostenibilidad fiscal

El acelerado crecimiento del endeudamiento que muestra el país responde a la insuficiencia de ingresos para cubrir

el gasto público. En 2016, la deuda del Gobierno Central representó un 45% del PIB, 3,9 puntos porcentuales más que en 2015 (gráfico 3.25).

El perfil de la deuda pública ha variado sustancialmente en los últimos quince años. En el 2000, el financiamiento solía obtenerse mediante instrumentos de tasa variable y de corto o mediano plazo. En 2016, la mayor parte de la deuda tenía tasa fija y vencimientos más prolongados, lo cual reduce las presiones generadas por cambios en la tasa de interés (gráfico 3.26). Entre 2000 y 2016, el peso relativo del endeudamiento a tasa fija pasó de 38% a 76% del total, y los créditos con vencimiento menor a un año disminuyeron de 32% a 12%. Un dato importante es que, aunque el 77% de la deuda es interna, el 62% de ella se emitió en moneda nacional y el resto en dólares. Esto incrementa la vulnerabilidad del Gobierno ante eventuales depreciaciones de la moneda nacional al momento de pagar sus deudas.

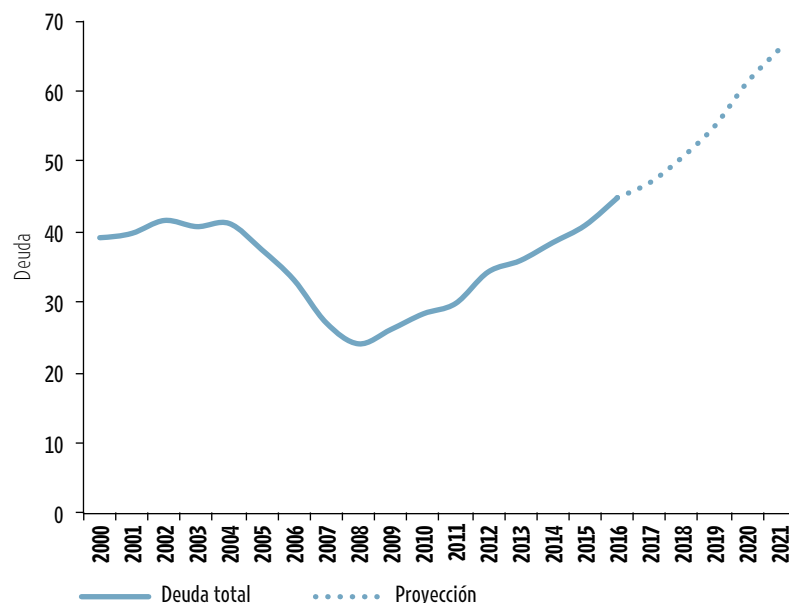
El crecimiento de la deuda pública puede llegar a limitar las captaciones del sector privado en el mercado de valores.

En el pasado reciente, una de las estrategias utilizadas para minimizar ese “estrujamiento” fue la emisión de los llamados eurobonos, en 2012, que durante tres años incrementó la proporción de créditos externos, pero alivió la presión que podría haber ejercido el Gobierno al obtener recursos del mercado interno con el fin de sufragar sus gastos. A inicios de 2015 el Ministerio de Hacienda recibió los últimos mil millones de dólares provenientes de los eurobonos y, desde entonces, las necesidades han sido cubiertas con financiamiento local.

Así pues, el ahorro nacional es una de las fuentes que ha permitido cubrir las crecientes necesidades de financiamiento del Gobierno. En la actualidad, un 34% de la deuda interna está en manos de fondos privados de pensiones y fidecomisos, un 28% ha sido adquirido por la CCSS y el resto del sector público no financiero, y un 23% por el sistema bancario. Si estas fuentes no estuvieran disponibles, el Gobierno Central tendría mayores dificultades para conseguir recursos y la presión sobre las tasas de interés sería mucho mayor.

GRÁFICO 3.25

#### Deuda<sup>a/</sup> del Gobierno Central. 2000-2021 (porcentaje del PIB)

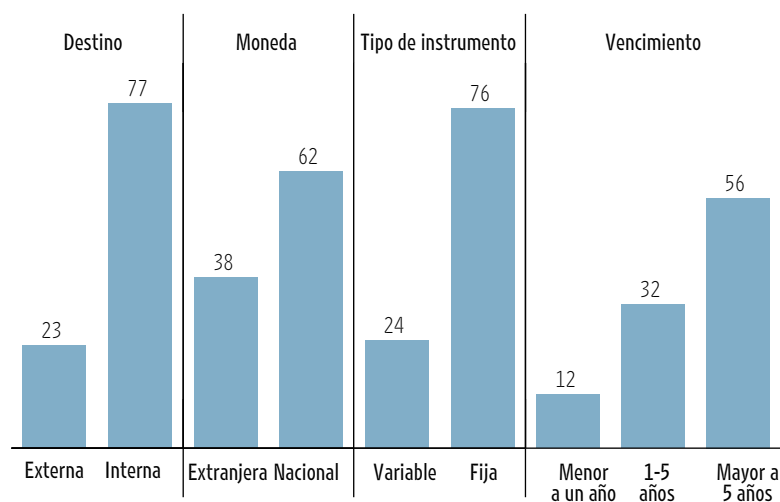


a/ Proyección en ausencia de cambios en el sistema tributario y en la estructura del gasto público.

Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.26

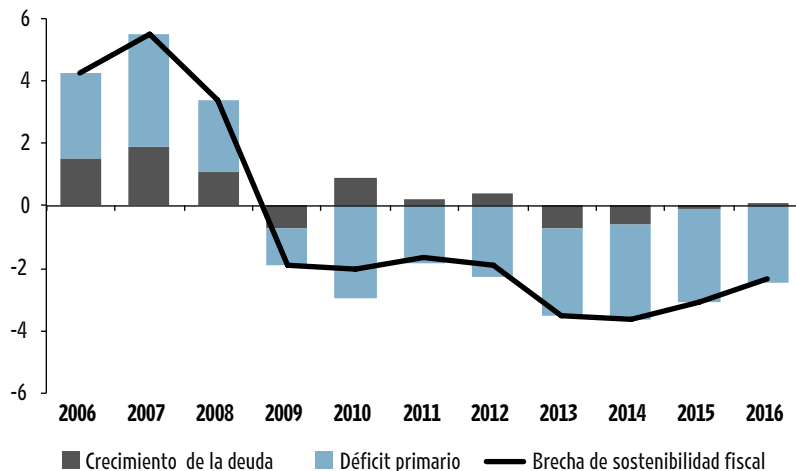
### Perfil de la deuda pública del Gobierno Central. 2016 (porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.27

### Brecha de sostenibilidad fiscal del Gobierno Central (porcentajes del PIB)



Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Una medida del desbalance financiero y las presiones que ejerce el endeudamiento del Gobierno es la brecha de sostenibilidad fiscal (FMI, 2011). Este indicador parte de la idea de que, para lograr finanzas públicas sostenibles, no es suficiente poseer ingresos para cubrir los gastos primarios, sino que también es necesario tener recursos para pagar los intereses y las amortizaciones de la deuda adquirida con el mismo propósito

en el pasado. La brecha de sostenibilidad fiscal se estima como la suma del déficit primario (ingresos menos gastos sin incluir intereses) y el peso del aumento de la deuda ya adquirida, como porcentaje del PIB. Si la deuda crece más rápido que la economía, la brecha es negativa y se considera que existe un déficit de sostenibilidad fiscal.

En 2009, debido a la expansión del gasto en remuneraciones y transferencias,

Costa Rica comenzó a registrar un déficit de sostenibilidad fiscal. En 2016 ese indicador representó un -2,4% del PIB, 0,7 puntos porcentuales menos que el nivel reportado en 2015 (gráfico 3.27). Tres factores explican esa modesta disminución: el aumento de los ingresos fiscales –que redujo el déficit primario-, las bajas y estables tasas de interés –que aliviaron el servicio de la deuda- y el crecimiento económico. Pese a la leve mejora, para lograr que las finanzas públicas sean sostenibles sigue siendo necesario implementar reformas estructurales, que generen ingresos suficientes para que el Gobierno cumpla con sus compromisos.

Como ha sido dicho, elevados niveles de endeudamiento y gasto público pueden generar presiones sobre las tasas de interés. En el plano internacional, el crecimiento de la deuda aumenta el riesgo de invertir en el país, por lo que los acreedores podrían exigir un mayor rendimiento por destinar sus recursos a los bonos costarricenses (Soto, 2017). En el plano nacional, el agotamiento de la capacidad de las fuentes internas (fondos privados de pensiones, CCSS y otros) para seguir comprando bonos del Ministerio de Hacienda puede elevar el costo y, de paso, estrujar el financiamiento al sector privado.

En este tema un asunto importante de investigar es la posible falta de coordinación entre el Gobierno y el Banco Central: las necesidades apremiantes del primero, para cubrir el déficit fiscal mediante la captación de recursos en los mercados financieros, pueden restringir la capacidad del segundo para alcanzar los objetivos de mantener la estabilidad de los precios y las tasas de interés y propiciar el crecimiento económico. Esta situación se conoce como "dominancia fiscal". Para analizar si en Costa Rica ocurre este fenómeno, es decir, si el endeudamiento público tiene efectos sobre la política monetaria, se examinó el rendimiento de la deuda pública que paga el país y se estimó la tasa implícita de la deuda. Este indicador cuantifica el pago anual de intereses como porcentaje de la deuda pública.

Entre 2006 y 2016 la tasa implícita en colones disminuyó gradualmente. En dólares, el indicador se redujo hasta

2012 y luego comenzó a aumentar gráfico 3.28). Con el fin de descontar el efecto de los precios, se estimó la tasa real efectiva en colones, que mide la diferencia entre la tasa implícita en moneda nacional y la inflación. Este indicador muestra una tendencia al alza desde 2006<sup>34</sup>, lo cual significa que en términos reales la deuda del Gobierno podría haber generado mayor presión en el mercado financiero (Krause, 2017). Sin embargo, como se mostrará más adelante, entre 2014 y 2016 no se incrementaron las tasas de interés pasivas y activas, lo cual sugiere que en los dos últimos años no existió “dominancia fiscal”. En otras palabras, en ese bienio el BCCR logró controlar la inflación a pesar del crecimiento de la deuda pública. Este sin duda es un resultado bueno, pero provisional.

Ahora bien, en una época favorable para el país gracias al contexto internacional, tal vez las tasas de interés activas en el mercado local pudieron haber bajado más, de no ser por los requerimientos

del Gobierno, que han mantenido relativamente elevado el servicio de la deuda, o por la ineficiencia operativa del sistema bancario. En todo caso, en próximas ediciones de este Informe se dará seguimiento al tema de la dominancia fiscal, para determinar si el nivel creciente de la deuda pública provoca que las tasas de interés de los bonos del Gobierno sean las que más influyen en el mercado.

Un hallazgo importante en esta materia es que, si bien la tasa implícita no ha aumentado en términos nominales, se mantiene en un nivel alto. El rendimiento<sup>35</sup> que paga Costa Rica por sus bonos colocados en el exterior (5,9% a mayo de 2017) es mayor que el de varios países de Latinoamérica, como Argentina, Brasil, Colombia, y México. Esta diferencia obedece a una elevada “prima por riesgo”, es decir, el monto adicional a la tasa de interés que debe pagar el Gobierno en virtud del riesgo de incumplimiento. De acuerdo con Soto (2017), esa prima ha crecido por cuatro factores:

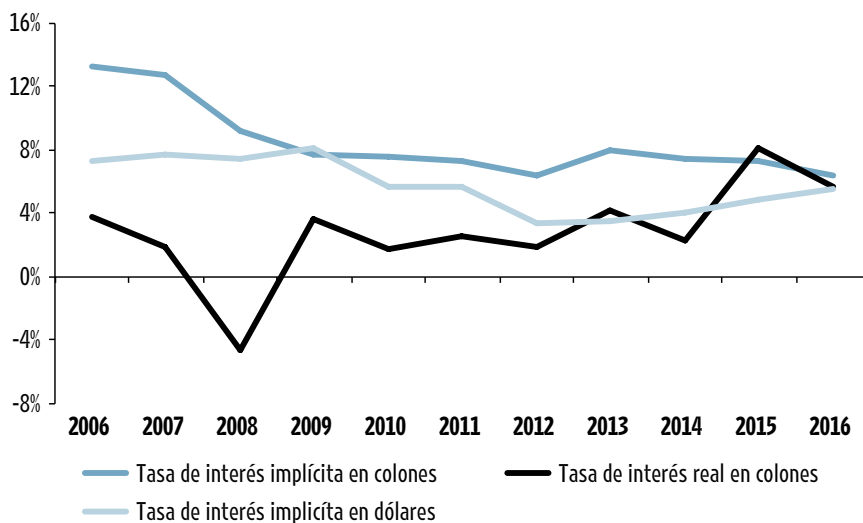
- Las agencias calificadoras internacionales tienen una valoración negativa del riesgo soberano, que se traduce en aumentos en las tasas de interés de la deuda. A inicios de 2017 hubo nuevas rebajas en las calificaciones de riesgo de las agencias Moody's y Fitch.
- La emisión de la deuda que ha realizado el Gobierno a más de cinco años plazo obliga a pagar un mayor rendimiento por el riesgo de mercado. Además, los títulos en moneda nacional deben cubrir el riesgo ante depreciaciones del colón, lo cual también podría haber generado un incremento en la prima por riesgo.
- La iliquidez de los títulos del Gobierno podría estar incentivando a los acreedores a demandar rendimientos más altos. El 75% de las colocaciones de 2016 correspondió a deuda individualizada a entidades públicas, la cual tiene el inconveniente de que no hay un mercado secundario donde el ente inversionista pueda vender a terceros el título que adquirió.
- Las emisiones de los títulos de propiedad real ajustable soberanos (TPRAS) iniciaron a finales de 2016, con plazos de entre cuatro y diez años. El interés que paga<sup>36</sup> este instrumento es difícil de estimar e introduce riesgos de corto plazo que presionan el rendimiento que se debe ofrecer.

Con respecto a las consecuencias del tamaño y el acelerado crecimiento de la deuda pública, el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* advirtió con preocupación sobre la posibilidad de que el endeudamiento supere el 50% del PIB, que según el Fondo Monetario Internacional es el límite a partir del cual las economías emergentes empiezan a tener problemas de pago (FMI, 2013). Este umbral es cercano al límite natural de la deuda (48,6%) estimado por Chaverri (2016), que es el nivel máximo de deuda como proporción del PIB que permite al Gobierno mantenerse solvente.

De acuerdo con las proyecciones, Costa Rica alcanzaría el límite natural de la deuda y el establecido por el FMI en

GRÁFICO 3.28

### Tasas de interés implícitas en colones<sup>a/</sup>, en dólares<sup>b/</sup> y real<sup>c/</sup>



a/ La tasa implícita en colones se calcula como la relación entre el pago de intereses en moneda nacional de la deuda existente, y el volumen de la deuda en colones.

b/ La tasa implícita en dólares se calcula como la relación entre el pago de intereses en moneda extranjera de la deuda existente, y el volumen de la deuda en dólares.

c/ La tasa real efectiva en colones corresponde a la diferencia entre la tasa implícita en colones y la tasa de inflación del mismo período.

2018. No obstante, la literatura especializada recomienda precisar el análisis de lo que significa estar cerca de estos umbrales, pues hay evidencia de que una economía puede entrar en riesgo de no pago con un nivel de deuda distinto al 50% del PIB (Krause, 2017). La experiencia europea indica que la insostenibilidad de la deuda pública es determinada, sobre todo, por los mercados internacionales y que ello no necesariamente está asociado a un umbral particular, pues en cada país las condiciones y el momento de inicio de la crisis fiscal fueron distintos: en España se desencadenó cuando la deuda sobrepasó el 60% del PIB, mientras que en Italia se dio cuando el indicador llegó al 100% (recuadro 3.3). Al producirse esas crisis, la eficacia de la política monetaria se redujo de manera sustancial. Así, entre 2010 y 2013, en varias naciones europeas los incrementos de la deuda pública con respecto al PIB crearon situaciones de “dominancia fiscal”, en las que las tasas de interés domésticas fueron influenciadas por los rendimientos de los bonos de deuda soberanos, no por la tasa de interés de política monetaria.

La mayor amenaza para Costa Rica en lo que respecta a la interacción entre las políticas fiscal y monetaria es que la deuda pública sobrepase un límite que los mercados consideren riesgoso (recuadro 3.4); concretamente, que el diferencial entre las tasas de los bonos del Gobierno y la tasa de política monetaria influya en la determinación de las tasas de interés en los sectores bancario y financiero, lo cual limitaría el margen de acción del BCCR. En este escenario, la autoridad monetaria tendría dificultades para mantener la inflación dentro del rango meta y se generaría un estrujamiento de la actividad económica, debido a un aumento significativo de la captación de fondos del Gobierno en el mercado local, en detrimento del sector financiero y el crédito al sector privado. En resumen, no es un hecho automático que los mercados adopten el parámetro del 50% del PIB como límite natural de la deuda. Sin embargo, la degradación del riesgo soberano efectuada por las calificadoras internacionales y el incremento de las tasas de interés de los bonos de Costa Rica, son indicadores del creciente riesgo que enfrenta el país.

#### RECUADRO 3.3

##### Niveles de deuda en países de la eurozona

La experiencia de la Unión Económica y Monetaria Europea (UME) sirve de referente para Costa Rica. La crisis del euro (2010-2013) fue una consecuencia directa de la crisis financiera internacional (2007-2009), sumada al desequilibrio fiscal mostrado por la mayoría de los países de la eurozona. A finales de 2013, solo seis de ellos (Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Eslovaquia) habían cumplido con la regla de mantener la deuda por debajo del 60% del PIB, establecida en el Tratado de Maastricht y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Los desequilibrios fiscales, generados principalmente por incrementos en el gasto público, fueron consecuencia del esfuerzo de los gobiernos para aumentar la demanda agregada, en aras de lograr la recuperación económica y reducir el desempleo. Esas políticas expansivas no ocasionaron presiones directas sobre los precios. Entre 2009 y 2013, la inflación promedio en la zona se mantuvo en alrededor del 2%, mientras que las expectativas de inflación permanecieron estables. En los últimos años, a pesar de las bajas tasas de interés, la deflación ha sido el elemento más preocupante en la región. Además, hay evidencia de

una desconexión entre la sostenibilidad fiscal y la relación entre la deuda y el PIB, lo cual podría explicar, por ejemplo, por qué España y Eslovenia pagaron tasas de interés más altas por su deuda emitida en 2011, teniendo niveles de endeudamiento como proporción del PIB menores que los de Francia y Alemania.

A finales de 2011, los diferenciales de tipos de interés entre los países de la zona alcanzaron niveles récord desde la creación del euro en muchos casos: en Grecia ascendió al 24% y en Portugal superó el 13%, mientras que en Irlanda, Italia, Eslovenia y España las tasas se situaron, en promedio, entre el 6% y el 9%, durante un período en el que la tasa principal de refinanciación del Banco Central Europeo (BCE) fue persistentemente cercana al 1%. En otras palabras, la expansión fiscal obstaculizó de modo indirecto el sistema de transmisión monetaria a través de mayores tasas bancarias y márgenes financieros, lo que produjo una política monetaria laxa por parte del BCE (prevalente en la eurozona desde septiembre de 2008), que resultó menos eficaz que en los tiempos previos a la crisis.

Fuente: Krause, 2017.

#### RECUADRO 3.4

##### Necesidad de mejorar la gestión de la marca-país en materia de deuda

Las buenas prácticas internacionales en materia de gestión de deuda tienen el objetivo de mejorar el clima de inversión para los acreedores. En el caso de Costa Rica, especialistas de la OCDE recomiendan implementar cambios específicos en la administración del endeudamiento público. Una de ellas es que el Ministerio de Hacienda fusione la Dirección de Crédito Público y la Tesorería Nacional en un único ente que se encargue de la comunicación y la provisión de insumos técnicos a los acreedores del Gobierno (OCDE, 2017). El mayor reto es coordinar el gran número de instituciones que participan en la gestión de la deuda, entre ellas el Banco Central, el Ministerio de Planificación y la Autoridad Presupuestaria.

La percepción y la realidad fiscal son claves a la hora de asignar la prima por riesgo, e incluso la calificación de riesgo soberano. El hecho de que la prima por riesgo puede ser influenciada por elementos objetivos (como la situación fiscal) y subjetivos (como la percepción de los acreedores) da un doble espacio para rebajar el costo del financiamiento y mejorar la gestión de la marca-país en materia de deuda. Una mayor profesionalización en ese ámbito sería un avance importante para reducir el rendimiento que debe pagar el país al endeudarse.

Fuente: Soto, 2017.

La vulnerabilidad de la economía costarricense ante un eventual cambio adverso en la coyuntura externa, hoy todavía favorable, resalta la importancia de implementar cambios urgentes en las finanzas públicas. Como se señaló al inicio de esta sección, la mejora observada en 2016 es insuficiente para atender los desafíos estructurales de la insostenibilidad fiscal que desde hace siete años muestra el país. Si no se hacen reformas que solucionen los problemas de fondo, el equilibrio podría ser alcanzado en el peor de los escenarios posibles: un mercado que responde a la crisis fiscal con fuertes aumentos en el costo de la deuda pública, salida de capitales y abrupta depreciación del tipo de cambio.

Por más de cinco años el *Informe Estado de la Nación* ha venido advirtiendo sobre las posibles consecuencias de no realizar una reforma fiscal de amplio espectro. El momento en que el mercado responderá a la presión del déficit es incierto, y por ahora la falta de solvencia está siendo paliada con la emisión de créditos públicos. El tamaño del ajuste que se deberá implementar será proporcional

al nivel de la deuda. Aunque las autoridades han logrado evitar que se manifiesten los efectos de una crisis fiscal, las repercusiones de la insostenibilidad de las finanzas públicas son claras: escasa inversión en infraestructura y un endeudamiento cada vez más costoso.

### Es más fácil generar política fiscal expansiva que contractiva

La política fiscal es la manera en que un gobierno gestiona el gasto público, la recaudación tributaria y la sostenibilidad de las finanzas. Cuando esta política y el desempeño económico no están alineados, se pueden generar efectos adversos en la estabilidad. Se dice que una política fiscal es expansiva cuando se utiliza el aumento de los gastos en remuneraciones, transferencias y capital, o bien la reducción de impuestos, para estimular el crecimiento económico en el corto plazo, mediante la dinamización de la demanda interna. En cambio, una política fiscal es restrictiva cuando se incrementan los impuestos o se recorta el gasto público y ello tiene un impacto ralentizador, o incluso negativo, en el crecimiento.

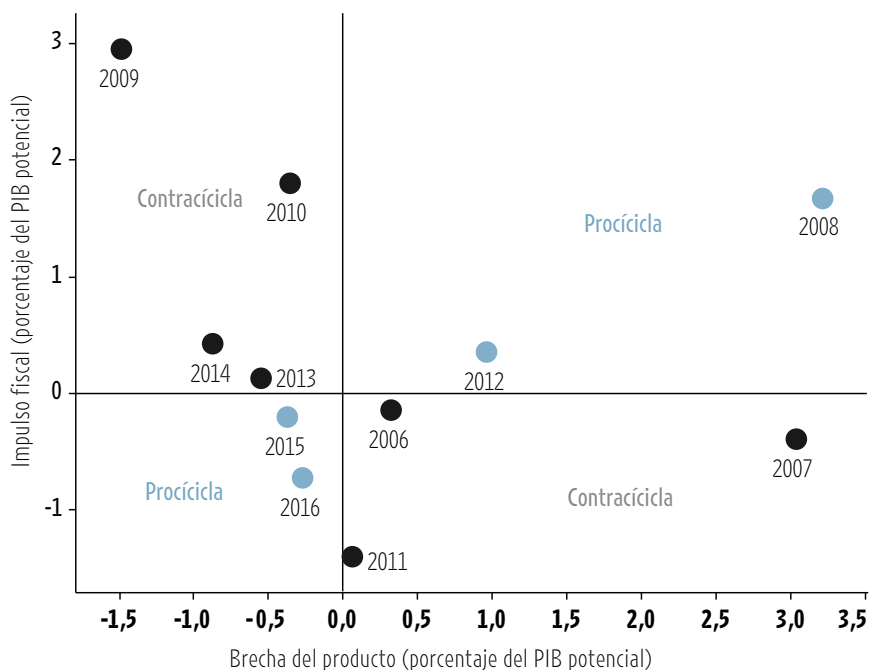
En este apartado se analizan las políticas fiscales seguidas en Costa Rica entre 2006 y 2016 y su relación con el desempeño de la economía, a partir del trabajo de Soto (2017). Para ello se compara la producción real del país con la producción potencial. Este último es un indicador teórico que estima la máxima cantidad de bienes y servicios que una economía puede generar haciendo pleno uso de los factores a su disposición. Si la producción real es inferior a la potencial se considera que existe una brecha negativa. El resultado inverso significa que la demanda es mayor que la oferta, por lo que el aparato productivo opera a ritmos superiores a su capacidad. Una vez determinadas estas brechas para cada ejercicio anual, se caracteriza la política fiscal en un ámbito relevante: el gasto público. Se valora si en el año en cuestión, el gasto público fue expansivo o contractivo, a fin de identificar el tipo de convergencia entre política fiscal y crecimiento (para más detalles, véase el Anexo Metodológico).

El gráfico 3.29 muestra la relación entre los impulsos fiscales (como proporción del PIB potencial) y la brecha del producto. Una forma simple de “leer” este gráfico es considerar que los años que se encuentran por encima del eje horizontal son los casos en que el gasto fue expansivo (impulso fiscal positivo), mientras que en los años ubicados debajo del eje el gasto se contrajo. Por su parte, el eje vertical muestra si, en el año respectivo, el país estaba en una etapa de expansión o de contracción de su economía<sup>37</sup>. Por lo tanto, cuando el impulso fiscal se mueve en dirección contraria a la brecha de producto, se interpreta como un estímulo fiscal contracíclico, dado que se utilizó la política fiscal para revertir o contrarrestar el ciclo en que se encontraba la economía en ese momento.

Aunque existe la percepción de que la política fiscal en Costa Rica es rígida, la evidencia empírica muestra que ha habido períodos en que los gobiernos han tenido un mayor margen de acción en las finanzas públicas. Por ejemplo, en 2008 la producción real era superior a la potencial (brecha de producto de casi 3,2 puntos porcentuales) y, además, el Gobierno generó una política procíclica, con una expansión de 1,7% del

GRÁFICO 3.29

### Impulsos fiscales<sup>a/</sup> y brecha del producto en Costa Rica. 2006-2016



a/ Los impulsos fiscales se estiman como la variación del déficit primario ajustado por ciclo económico.

Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

PIB potencial. Cuando se examina en retrospectiva el manejo de la política fiscal durante la crisis económica internacional, entre 2008 y 2010, se constata que el Gobierno generó un impulso fiscal positivo equivalente a más de seis puntos del PIB potencial de esos años, es decir, en ese período el país incrementó el déficit primario en más de 6% del PIB potencial. El problema fue que ese impulso no fue cubierto con ingresos, sino con deuda pública, y consistió en un aumento del gasto recurrente que no estuvo dirigido a estimular la productividad (como una mayor inversión en infraestructura). Por el contrario, la expansión se centró en los rubros de remuneraciones y transferencias, que, como ya ha sido comentado, tuvo un efecto desequilibrante y permanente sobre las finanzas públicas.

En el período 2012-2016 la política fiscal fue mucho más austera: el mayor impulso expansivo fue de 0,4% del PIB potencial, mientras que el estímulo contractivo, en el año de más intensidad en ese aspecto (2011), fue de 1,4%. Cuando se comparan con lo ocurrido entre 2008 y 2010, estos resultados evidencian que la política fiscal es más proclive a la expansión que a la contracción. En 2015 y 2016 se dieron impulsos negativos con una brecha del producto negativa, lo que refuerza la idea de que en los últimos años el manejo de las finanzas públicas ha sido austero.

Considerar el ciclo económico permite una mejor valoración del tipo de política fiscal que implementan los gobiernos. En Costa Rica esa política debería ser neutral o ligeramente austera en el largo plazo, para evitar caer en senderos de insostenibilidad. En el período 2011-2016 los estímulos fiscales fueron moderados e incluso contractivos en algunos años (2011, 2015 y 2016), aunque la contención del gasto no logró resolver la falta de solvencia (Soto, 2017). Esto además confirma una asimetría de la política fiscal: es más fácil aumentar el déficit que reducirlo.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**FINANZAS PÚBLICAS EN COSTA RICA**  
véase Soto, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Cambio demográfico plantea mayores retos para el financiamiento de las pensiones

Para que las finanzas públicas sean sostenibles no solo deben existir ingresos suficientes para cumplir con las obligaciones de deuda y gasto primario; también influye el ritmo de crecimiento de estos rubros. Ese ritmo, a su vez, es afectado por la demografía, cuya incidencia pocas veces se toma en cuenta al estudiar los temas fiscales. Así, por ejemplo, el envejecimiento de la población genera presiones sobre el gasto, debido al aumento de las demandas por pensiones y servicios de salud para las personas adultas mayores. Si no se toman previsiones, el país tendrá que endeudarse para satisfacer esas necesidades, o recortar los beneficios que otorgan los regímenes de pensiones, o los programas de salud y educación. En síntesis, la demografía importa para el análisis fiscal de mediano y largo plazo: el envejecimiento de la población implica que el esfuerzo necesario para lograr solvencia fiscal debe ser aun mayor. Visto lo anterior, esta sección explora algunos retos que el cambio demográfico impone a la gestión del fisco y los esquemas de pensiones en Costa Rica.

En 1950 la población nacional no superaba las 900.000 personas; diez años después había crecido un 44% (CCP-UCR, 2017). La reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la fecundidad generaron una explosión demográfica, cuyo ritmo no se mantuvo por muchos años, por el subsiguiente descenso de la natalidad que experimentó el país. Entre 1955 y 2015, la tasa global de fecundidad disminuyó de 7 a 1,76 hijos por mujer, por debajo del nivel de reemplazo, que es de 2,1.

Esta sostenida reducción de la fecundidad ha puesto a Costa Rica ante el escenario del envejecimiento. En 2018 el país alcanzará los cinco millones de habitantes, y aunque en términos absolutos la cifra seguirá creciendo, lo hará a un ritmo cada vez menor. Además, el peso relativo de los adultos mayores crecerá sostenidamente en las próximas décadas. Dado este panorama, es fundamental conocer las implicaciones que tiene para los hogares y el fisco el cambio en la estructura por edades de la población.

La economía demográfica estudia el efecto del cambio poblacional sobre la manera en que las personas dependientes financian su consumo. Un importante punto de partida del análisis es la premisa de que tanto la capacidad de producir como las necesidades de consumo son determinadas por la estructura de la población (Rosero-Bixby, L. y Jiménez-Fontana, L. 2012). El período en que aumenta más rápidamente la cantidad de personas en edades productivas, entre 18 y 64 años, se conoce como primer bono o dividendo demográfico<sup>38</sup>, el cual se caracteriza por un mayor crecimiento de los productores potenciales (personas en edad de trabajar) que de los consumidores potenciales. En esa etapa se puede generar una bonanza económica, siempre que las políticas públicas sepan aprovechar la coyuntura.

El bono demográfico se descompone, a su vez, en dos tipos de dividendo: el familiar y el fiscal. El primero consiste en la presencia en el hogar de más proveedores y menos dependientes, como cuando las familias pasan de siete a dos hijos. El aprovechamiento de esta oportunidad depende de las decisiones privadas de los hogares, pero se puede fomentar con políticas que incentiven el ahorro y la inversión en capital físico y humano. Por su parte, el dividendo fiscal es la oportunidad que tienen los gobiernos para generar más ingresos que gastos, por el mayor crecimiento de los contribuyentes potenciales (personas que pagan impuestos) que de los grupos que demandan servicios públicos (Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017). Los llamados “tigres asiáticos” (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán) son un ejemplo de cómo obtener beneficios del bono demográfico con mayor inversión en infraestructura y políticas educativas basadas en las necesidades del mercado, lo que resultó en una transformación de la estructura productiva y una bonanza económica (Gribble y Bremner, 2012).

En 1950, casi la mitad de la población costarricense era menor de 18 años. En la actualidad menos de una tercera parte (27%) está en ese rango de edad y se proyecta que para el 2070 el mismo grupo representará solo un 18% del total. El bono demográfico de Costa Rica inició



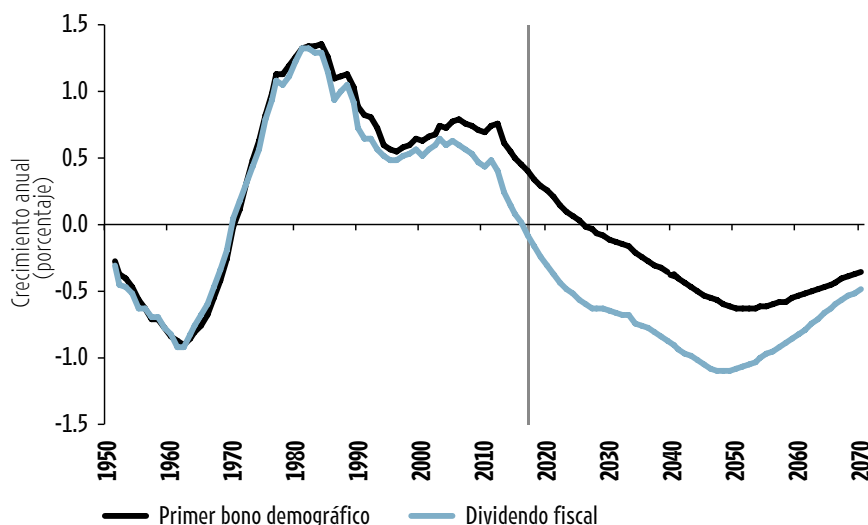
en 1970 y se espera que finalice en 2025 (gráfico 3.30). Por su parte, el dividendo fiscal terminará en 2018. A partir de ese año, comenzará una etapa de “antibono fiscal”, en la que aumentará más rápidamente la proporción de personas que demandan pensiones y atención de la salud, que los contribuyentes potenciales. Este es un reto para el financiamiento de los programas públicos, dado que la fuerza laboral es la que aporta la mayor parte de la recaudación, de modo que una desaceleración en el crecimiento de ese grupo impondrá mayores presiones sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

En Costa Rica, en promedio, tres cuartas partes del consumo de las personas adultas mayores se financia con transferencias públicas (servicios de salud y pensiones, principalmente) y el resto con ahorros o activos privados (gráfico 3.31). Además, el peso relativo del financiamiento público aumentó en ocho puntos porcentuales entre 2004 y 2013. Las transferencias privadas, o dineros que trasladan otros familiares, no son una fuente importante de recursos, dado que en términos netos los aportes de las personas mayores de 64 años a otras generaciones son mayores que lo que reciben. Esto indica que, en promedio, esta población no representa una carga económica para sus familias.

En perspectiva internacional, Costa Rica es similar a otros países de América Latina, como Brasil, Ecuador y Chile, donde el sector público tiene una carga importante en el financiamiento de la salud y las pensiones de la población adulta mayor, aunque ello no necesariamente significa que los programas son sostenibles. Por otra parte, en Estados Unidos y Taiwán el Gobierno financia cerca de un 30% del consumo de los adultos mayores. En el primer caso el desarrollo del mercado financiero ha permitido que los activos se utilicen para financiar gran parte del consumo de este grupo, mientras que en Taiwán estas personas reciben más transferencias de sus familias.

En resumen, la sostenibilidad del sistema costarricense de transferencias que utilizan los impuestos para financiar la educación, la salud y las pensiones, está

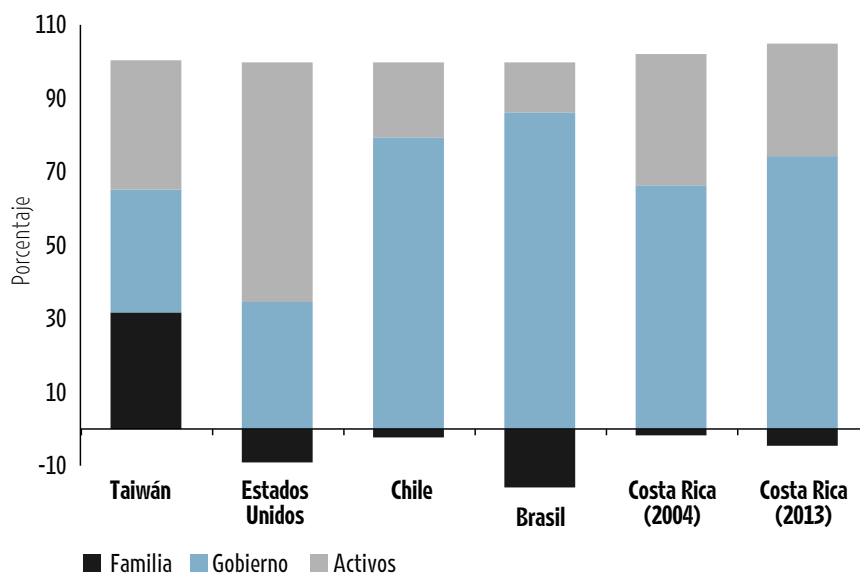
GRÁFICO 3.30

**Primer bono demográfico y dividendo fiscal en Costa Rica<sup>a/</sup>**

a/ La línea gris corresponde al año 2017. La diferencia entre el bono demográfico y el dividendo fiscal se explica por el efecto del bono familiar, es decir, la bonanza potencial que puede significar para los hogares una menor proporción de miembros dependientes con respecto a las personas en edad de trabajar.

Fuente: Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017, con datos del CCP-UCR, el INEC y el BCCR.

GRÁFICO 3.31

**Financiamiento del consumo<sup>a/</sup> per cápita de los adultos mayores<sup>b/</sup> en 2004 y 2013, en perspectiva internacional**

a/ Considera el consumo que no es financiado con ingreso laboral. Para los adultos mayores en Costa Rica, el ingreso laboral cubre un 9% del consumo total.

b/ Cuando el total del financiamiento supera 100, significa que los adultos mayores transfieren parte de los recursos que reciben del Gobierno (como las pensiones) o sus propios ahorros para el consumo de otras generaciones, como nietos e hijos. La proporción negativa de las transferencias familiares indica que en términos netos los adultos mayores transfieren a otras generaciones más recursos de los que reciben.

Fuente: Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017, con datos del CCP-INEC, el BCCR, y el proyecto *National Transfer Accounts*

en buena medida sujeta a las variaciones demográficas. El cambio en la estructura de la población genera una reducción en el crecimiento de la masa de personas en edad de trabajar, de la cual depende en gran parte el financiamiento del sistema. Por ello, el cambio demográfico que experimenta el país obliga a revisar el esquema de transferencias públicas y a hacer reformas para garantizar la equidad generacional. Sin embargo, la demografía no es el único factor por considerar: una mala ejecución o diseño en un régimen de pensiones o en los servicios de salud puede ocasionar una insostenibilidad mayor y más temprana que la derivada de la dinámica poblacional.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**CAMBIO DEMOGRÁFICO  
Y EVOLUCIÓN DEL PACTO  
GENERACIONAL EN COSTA RICA**

véase Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Dificultad para alcanzar equidad horizontal entre regímenes de pensiones**

El cambio demográfico y la insolvencia de las finanzas públicas, examinados en los acápitales anteriores, presionan el financiamiento del gasto público en Costa Rica. Es por ello que en los últimos años se han discutido reformas tendientes a lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Con el fin de abonar a la deliberación de ese tema, en esta sección se analizan los principales regímenes de pensiones y se comparan las condiciones, beneficios y requisitos de cada uno.

El sistema de pensiones de Costa Rica está formado por cuatro pilares que determinan la manera en que se acopian los recursos y se paga el beneficio de cobertura a las contingencias de invalidez, vejez y muerte. El primero corresponde al régimen básico contributivo, el cual consiste en aportes individuales que se acumulan de forma colectiva y una pensión que entrega un monto fijo. El segundo es la pensión complementaria

CUADRO 3.9

**Regímenes de pensiones básicos que entregan beneficios por montos definidos**

	Cotización como porcentaje del salario		
	Trabajador	Patrono	Estado
Invalidez, vejez y muerte de la CCSS	2,84	5,08	1,24
Capitalización colectiva del Magisterio Nacional	8,00	6,75	1,24
Jubilaciones del Poder Judicial	11,00 <sup>a/</sup>	14,36	1,24

a/ Afiliados y pensionados cotizan el mismo porcentaje.

Fuente: Chavarría et al., 2017, con datos de la Supen a junio de 2017.

obligatoria, la cual se compone de contribuciones individuales por un monto definido, y un beneficio acorde con el rendimiento de mercado. El tercero es la pensión complementaria voluntaria, formada con aportes que realiza el afiliado con el objetivo de incrementar el ahorro para su vejez. Y el cuarto es la pensión no contributiva, que busca dar asistencia a personas en situación de vulnerabilidad social, y es financiada enteramente por el Estado.

En el primer pilar, los regímenes más grandes son el de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS, el de capitalización colectiva del Magisterio Nacional y el del Poder Judicial. Todos tienen esquemas de financiamiento con aportes del trabajador, el patrono y el Estado, pero con diferencias entre ellos; por ejemplo, mientras en el IVM el empleado contribuye con un 2,84% de su salario, en el Poder Judicial el aporte obrero es de 11% (cuadro 3.9). Este pilar también incluye otros regímenes con cargo al Presupuesto Nacional que fueron cerrados pero siguen operando, debido a que aún tienen pensionados activos; se trata del régimen transitorio de la Junta de Pensiones del Magisterio y de las pensiones para diputados y funcionarios del Ministerio de Hacienda. Estos regímenes fueron contributivos —es decir, los beneficiarios cotizaron durante su vida laboral— pero eran actuarialmente insostenibles. Además hay esquemas que no son contributivos, pero tienen un peso relativo muy bajo, como las pensiones

de los expresidentes de la República y las personas galardonadas con el premio Magón.

Las diferencias en los aportes y requisitos de cada régimen provocan que personas que tuvieron las mismas condiciones salariales reciban beneficios distintos. Una de las principales es la manera en que se determina el salario de referencia para fijar el monto de la pensión. En el Poder Judicial se considera el salario nominal, mientras que en los otros dos regímenes la base se estima en términos reales, es decir, tomando en cuenta la inflación. Un segundo aspecto diferenciador es la cantidad de salarios que se utilizan para calcular el promedio. En el fondo del Poder Judicial solo se contabilizan los dos últimos años, lo cual incentiva a buscar puestos de más alta jerarquía por un período corto, a fin de elevar el monto de la pensión, aun cuando durante la mayor parte de su vida laboral el funcionario devengó salarios y realizó aportes más bajos. Por su parte, el régimen del Magisterio y el de IVM determinan el salario de referencia con base en el promedio de los salarios de gran parte de la vida laboral.

Chavarría et al. (2017) estimaron las disparidades en los beneficios que reciben los pensionados de estos tres regímenes, a partir del caso hipotético de un ocupado que comenzó a trabajar a los 22 años, con un salario de 317.778 colones<sup>39</sup> que tuvo un crecimiento real de 1,6%. Se asume que ocupó un puesto estable como funcionario público en el IVM, profesor con plaza en el MEP o empleado

del Poder Judicial<sup>40</sup>. El cuadro 3.10 sintetiza los resultados de ese ejercicio<sup>41</sup>. Las diferencias en la pensión obedecen al porcentaje de cotización y el beneficio asignado en cada régimen. El Poder Judicial registra la edad de retiro más temprana y la pensión más alta. Por su parte, el fondo de capitalización del Magisterio Nacional tiene la segunda edad de retiro más temprana, pero la pensión más baja; en otras palabras, el retiro temprano es contrarrestado por una pensión menor. En el IVM el retiro se da después de los 60 años para las mujeres y a partir de los 62 para los hombres, con una pensión cercana al 70% del salario de referencia.

Cualquier iniciativa de reforma al sistema de pensiones debe considerar que el principio de seguridad social supone mantener la solidaridad intergeneracional (una generación financia total o parcialmente los beneficios de otra), pero se puede incurrir en desigualdad, en especial cuando las personas más jóvenes deben pagar parte de los beneficios de una generación mayor que en su momento decidió no hacer ajustes (recuadro 3.5). Además, el principio de subsidiariedad prevé la participación activa del Estado en la administración y financiamiento de los recursos; por tanto, si un régimen se queda sin reservas, el Gobierno deberá suministrar los fondos necesarios, de modo que cualquier crisis financiera o fiscal impactaría fuertemente las pensiones.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FONDOS DE PENSIONES EN COSTA RICA

véase Chavarría et al., 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Valoración ciudadana de la gestión estatal determina el apoyo a nuevos impuestos

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, en Costa Rica la falta de solvencia de las finanzas públicas demanda cambios estructurales en el sistema impositivo y en la composición del gasto público. Las propuestas de reforma han sido un común denominador de los planes de gobierno de casi todas las administraciones (Robles, 2015), pero el debate

CUADRO 3.10

#### Análisis actuarial de las diferencias en los beneficios de distintos fondos de pensiones, según un caso hipotético

Fondo	Edad de retiro	Salario de referencia (colones)	Porcentaje del salario de referencia	Pensión estimada (colones)
IVM Hombre	62	509.690	70,9	361.415
IVM Mujer	60	493.763	68,9	340.250
Capitalización colectiva del Magisterio Nacional	55	414.355	75,7	313.667
Poder Judicial	52	490.053	86,7	424.712

Fuente: Chavarría et al., 2017, con datos de la Supen a junio de 2017.

RECUADRO 3.5

#### Elementos para el diálogo sobre una reforma en el sistema de pensiones

Dada la importancia de conocer y analizar opciones de reforma que garanticen la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, Chavarría et al. (2017) sugieren los principales elementos que se deben tener presentes al dialogar sobre el tema:

- **Considerar las alternativas.** Las mejoras en los sistemas de salud y el cambio demográfico demandan revisar requisitos como edad de retiro, cantidad de cuotas para pensionarse, retiro anticipado, y los beneficios asociados al salario de referencia e incentivos por postergar la fecha de pensión.

- **Transición de la reforma.** Es recomendable establecer un período de transición ante modificaciones en los regímenes, y evaluar la posibilidad de mantener los beneficios para las generaciones más prontas a pensionarse. Esto implica que los efectos de la reforma no se materializarán en un corto plazo.

- **Ajustes con efectos positivos.** Dado que se busca dar mayor sostenibilidad al sistema, los ajustes no deben generar costos adicionales o abusos que antes no eran permitidos.

- **Claridad en el objetivo de la reforma.** Se debe establecer claramente si lo que se desea es "sostenibilidad actuarial" o "estabilidad financiera". En el primer caso, usualmente se plantean escenarios que dan sostenibilidad en el largo plazo (cien años). Este tipo de ajustes suele tener un impacto significativo en la mayoría de la población, y no exime de la necesidad de hacer revisiones periódicas en el futuro. La "estabilidad financiera" por lo general consiste en mejoras en un plazo más corto, de alrededor de veinticinco años, aunque la situación de insolvencia actuarial se puede mantener, por lo que también se deben hacer revisiones cada cinco años.

Fuente: Chavarría et al., 2017.

público en torno al tema se ha agudizado en las dos últimas décadas, ante la persistencia del déficit fiscal en un contexto de crecientes demandas ciudadanas. La administración Solís Rivera no ha sido la excepción, aunque en los primeros años de su gestión utilizó una estrategia distinta a la de los gobiernos anteriores: planteó a la Asamblea Legislativa un conjunto de proyectos por separado, en lugar de un solo “paquete”, con la hipótesis de que de esta manera existía una mayor posibilidad de lograr acuerdos parciales y avanzar en la agenda política. Un recuento histórico indica que en el éxito de una reforma fiscal también inciden otros factores, como la complejidad del proyecto y el procedimiento legislativo (recuadro 3.6).

Con el fin de enriquecer el debate público sobre el tema, el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP-UCR), en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la Delegación de la Unión Europea, llevó a cabo una encuesta de las percepciones ciudadanas en torno a las propuestas de reforma fiscal del período 2015-2016. El objetivo central de este tipo de investigaciones no es generar o predecir escenarios políticos, sino conocer, en primera instancia, los fundamentos y percepciones ciudadanas sobre el tema de interés.

La “Cuarta encuesta de percepciones ciudadanas sobre la reforma fiscal en Costa Rica” (CIEP-UCR, 2016) se aplicó a hogares que cuentan con teléfono fijo, lo cual abarca aproximadamente el 54% de las personas mayores de 18 años (INEC, 2016). En total se realizaron 781 entrevistas telefónicas entre septiembre y octubre de 2016<sup>42</sup>. Se encontró que, al momento de la encuesta, el 90% de las personas consultadas no conocía a profundidad las iniciativas de reforma planteadas por la administración Solís. Este resultado contrasta con el 73% de entrevistados que reconoció la necesidad de un ajuste fiscal, y el 55% que indicó que, de no avanzarse en ese sentido, la situación económica de Costa Rica empeorará.

Estos hallazgos muestran dos situaciones relevantes. En primer lugar, existe un alto nivel de acuerdo ciudadano sobre la

#### RECUADRO 3.6

##### Proyectos de reforma tributaria sencillos han sido más exitosos

Robles (2015) realizó un análisis histórico sobre las propuestas de reforma fiscal tramitadas en Costa Rica en los últimos treinta años, e identificó los factores que aumentan las probabilidades de éxito del Poder Ejecutivo al plantear esas iniciativas, a saber: i) tener mayoría parlamentaria, ii) contar con un proyecto sencillo, iii) asegurar el respeto del procedimiento legislativo y iv) conocer cuáles sectores tienen capacidad de apoyo o veto de las propuestas.

Otro hallazgo importante es que el fin del bipartidismo y la consiguiente fragmentación de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa han dificultado la aprobación de reformas estructurales. Para llegar a acuerdos, hoy se requiere una agenda de mediano plazo y una hoja de ruta que no esté basada exclusivamente en el aumento de los impuestos, sino que además incluya medidas para controlar la evasión fiscal, reducir la corrupción, hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y rendir cuentas a la ciudadana.

Fuente: Beltrán y Guzmán, 2017, con base en Robles, 2015.

necesidad de realizar algún tipo de reforma fiscal, lo cual, en principio, podría servir de base para iniciar un diálogo político sobre el tema. En segundo lugar, pese al desconocimiento mayoritario sobre los proyectos presentados por el Ejecutivo, la ciudadanía es capaz de exponer su propia visión de la reforma fiscal. En otras palabras, incluso en ausencia de información, las personas entrevistadas plantearon sus opiniones sobre lo que se debe hacer para enfrentar este problema. En un tema tan técnico como el fiscal, el conocimiento parece no ser imprescindible para externar un criterio. Sin embargo, esto también indica que hay una demanda insatisfecha de información que el Estado no ha logrado cubrir.

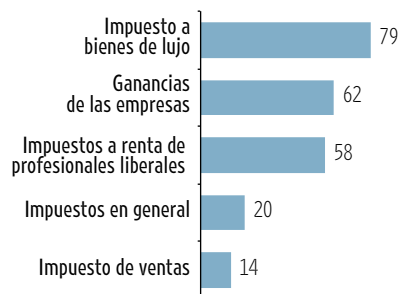
Dado que la participación ciudadana

es crucial para el fortalecimiento de la democracia (Beltrán y Guzmán, 2017), es importante determinar la forma en que se construyen las opiniones sobre un tema en el que prima la desinformación. En principio, existen cuatro factores que inciden en la disposición a pagar impuestos: i) el conocimiento de la población sobre sus obligaciones tributarias, ii) la valoración que se haga sobre la justicia del régimen tributario, iii) la imagen sobre el uso y manejo de los recursos públicos y iv) las consideraciones asociadas al riesgo y castigo de la evasión fiscal (Beltrán y Guzmán, 2017). Para este Informe, Botey (2016) realizó una aproximación a las percepciones de las y los costarricenses en esta materia, a partir de la encuesta “Latinobarómetro”. Los principales resultados indican que las personas de mayor edad tienden a estar más en contra de la evasión y no son proclives al aumento de impuestos para financiar obras de infraestructura. Además, una mayor insatisfacción con los servicios públicos se asocia a la justificación de la evasión, mientras que la politización de los individuos y la mayor participación ciudadana actúan en sentido contrario (Botey, 2016).

Por su parte, Beltrán y Guzmán (2017) efectuaron un análisis de las variables más relacionadas con el apoyo al incremento de los impuestos<sup>43</sup>, un aspecto crítico de las propuestas gubernamentales. Como fuente de información se usó la citada encuesta del CIEP-UCR. Los resultados varían según el tributo. Más del 50% de los encuestados se manifestó a favor de aumentar los impuestos a la riqueza (gráfico 3.32). Además, existe una coincidencia relativamente alta entre las personas que están de acuerdo en subir el impuesto sobre la renta a profesionales liberales y el de las ganancias de las empresas (coeficientes de asociación iguales a 0,48<sup>44</sup>). En cambio, hay poca asociación entre quienes favorecen un aumento del impuesto de ventas y quienes apoyan un mayor impuesto a la riqueza (menor a 0,15) y los que aceptan incrementos en los impuestos “en general” (0,30). Estos hallazgos indican que los ciudadanos tienden a apoyar los tributos enfocados en la riqueza (bienes de lujo, ganancias empresariales, renta

GRÁFICO 3.32

### Apoyo a aumento de los impuestos<sup>a/</sup>. 2016 (porcentajes)



a/ La encuesta planteó las siguientes preguntas: “¿Usted aumentaría el impuesto a los profesionales liberales, como abogados o médicos?”, “¿Usted aumentaría el impuesto a las ganancias de las empresas?”, y “¿Usted aumentaría el impuesto a los bienes de lujo?”.

Fuente: CIEP-UCR, 2016.

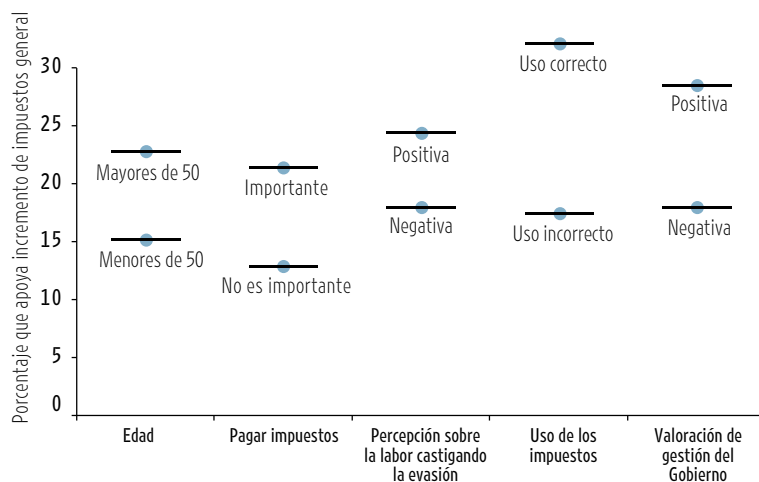
de profesionales liberales), y por tanto en segmentos específicos de la población, más que los impuestos generales o sobre el consumo, que afectan a toda la sociedad. En síntesis, respaldan el aumento de impuestos que pagan “otros” (los más adinerados).

La valoración de la gestión estatal incide en el respaldo al aumento de impuestos. Las personas que valoran positivamente al Gobierno y creen que realiza una buena labor castigando la evasión, o que utiliza de manera correcta los tributos, son más proclives a apoyar un incremento (gráfico 3.33). Además la edad influye: un 23% de las personas mayores de 50 años apoya los impuestos, frente a solo un 15% de los jóvenes (obsérvese, sin embargo, que ambas proporciones son bajas).

La propuesta de aumentar el impuesto de ventas, que afectaría a la mayoría de la población, fue la que recibió menos apoyo: solo un 14% de las personas entrevistadas. Aun en este caso de rechazo generalizado son diferentes los perfiles de quienes respaldan y quienes se oponen a la medida. En este sentido, como ya se mencionó, la percepción ciudadana sobre la gestión estatal es determinante. Un 22% de quienes creen que el Gobierno utiliza correctamente los recursos apoya el incremento, frente a solo un 12,3% que opina lo contrario (gráfico 3.34).

GRÁFICO 3.33

### Apoyo al aumento de los impuestos en general, según variables demográficas y de percepción<sup>a/</sup>. 2016

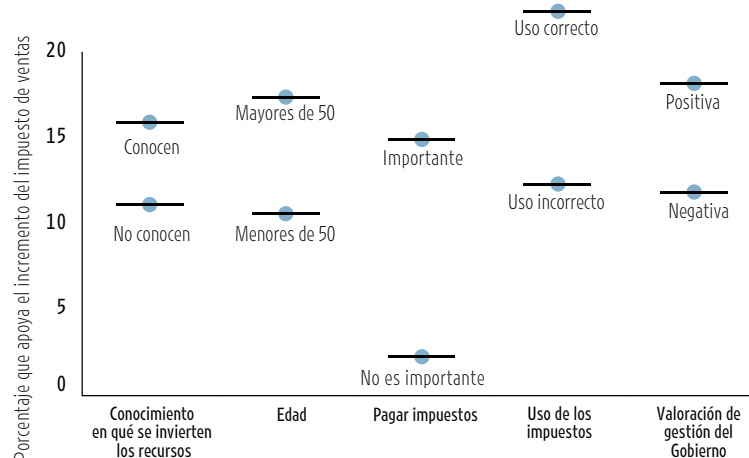


a/ La diferencia entre las categorías de cada variable es estadísticamente significativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de Beltrán y Guzmán, 2017, y CIEP-UCR, 2016

GRÁFICO 3.34

### Apoyo al aumento del impuesto de ventas, según variables demográficas y de percepción<sup>a/</sup>. 2016



a/ La diferencia entre las categorías de cada variable es estadísticamente significativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de Beltrán y Guzmán, 2017, y CIEP-UCR, 2016.

Asimismo, las personas que califican de manera positiva la gestión gubernamental se muestran más favorables al aumento. Un 15% de los entrevistados que consideran importante el pago de los tributos está a favor de elevar el impuesto de

ventas, contra un 2,3%. Al igual que en el caso anterior, las personas de mayor edad tienden a estar más a favor de aumentar el impuesto de ventas, que los menores de 50 años.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**PERCEPCIONES CIUDADANAS Y  
REFORMA FISCAL**

véase Beltrán y Guzmán, 2017,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Nuevas oscilaciones monetarias y  
cambiarías durante el 2017**

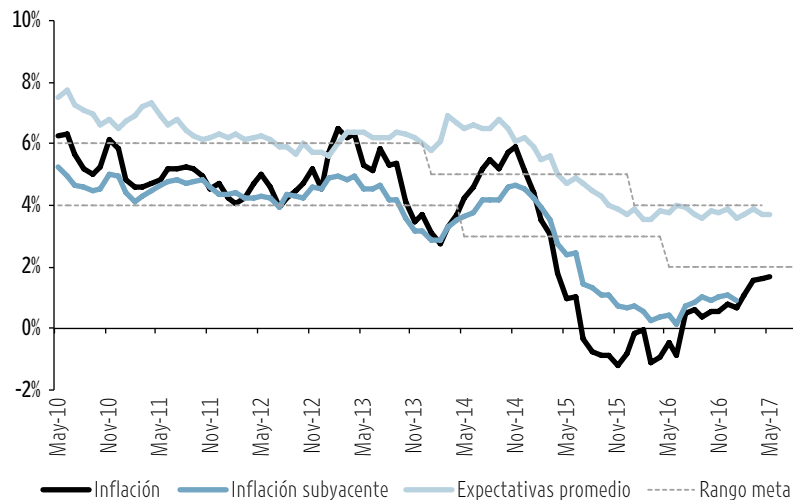
Entre enero de 2015 y junio de 2016 el país vivió una fase de pocas presiones sobre la inflación, que incluso registró valores negativos. Estas reducciones se explican principalmente por descensos en el costo del petróleo y otras materias primas en el mercado internacional, lo cual generó disminuciones sobre todo en el valor de los bienes regulados (BCCR, 2016b). Sin embargo, desde mediados de 2016 se observa una tendencia al alza de los precios. En ese año la inflación fue de 0,77%, 1,6 puntos porcentuales superior a la reportada en 2015 (gráfico 3.35), un nivel que –debe subrayarse– sigue siendo históricamente muy bajo para Costa Rica. Este crecimiento en el costo de los principales bienes y servicios se mantuvo durante los primeros meses del 2017.

La baja inflación también ha sido acompañada por una menor volatilidad en el comportamiento del índice de precios al consumidor (IPC) por subgrupos. Las variaciones interanuales de las doce categorías de bienes y servicios se han reducido gradualmente desde 2012: en ese año el rango se situaba entre 32,4% y -0,8%, y en 2016 fue de entre 4,4% y -2,3%. Esto evidencia que conforme ha disminuido la inflación (en comparación con lo que ocurría una década atrás), también lo ha hecho la volatilidad de los precios por grupos de bienes.

Si bien entre julio de 2015 y 2016 la inflación fue negativa, las expectativas de los agentes económicos se mantuvieron cercanas a 4%, sin mayores variaciones. Cabe recordar que este indicador nunca ha caído por debajo de 3,5%. Las discrepancias entre los niveles de inflación y las expectativas de las personas podrían obedecer a que estas consideran factores estructurales con un horizonte de mediano plazo, como aumentos en las tasas de interés, depreciación de la moneda

GRÁFICO 3.35

**Variación interanual de los precios, expectativas inflacionarias e inflación subyacente<sup>a/</sup>**



a/ Para aproximar los movimientos de mediano y largo plazo de la inflación se utiliza el promedio simple de cinco indicadores de la inflación subyacente: exclusión fija por volatilidad, media truncada, reponderación por volatilidad, reponderación por persistencia y exclusión fija de productos agrícolas y combustibles.

Fuente: Krause, 2017, con datos del BCCR.

nacional y bajas en las proyecciones de expansión económica (Krause, 2017).

Desde una perspectiva temporal más amplia, debe recordarse que en los últimos diez años la inflación en Costa Rica se redujo de dos dígitos a uno, en gran medida por la adopción paulatina del sistema de metas de inflación por parte del BCCR. Este consiste en proponerse el logro de un nivel de inflación específico como objetivo de mediano plazo y anunciarlo de previo al público. El Banco Central decidió utilizar ese sistema (2005) junto con el régimen de banda cambiaria (2006), ya que la estrategia de minidevaluaciones que se aplicaba anteriormente tenía un efecto de inflación inercial (Walsh, 2009).

Para evaluar la política monetaria, el BCCR da seguimiento a la inflación subyacente; este indicador excluye las variaciones de corto plazo y fue de aproximadamente el 1% durante el segundo semestre de 2016, con una leve tendencia al alza a partir de julio de ese año. Esto significa que, en un contexto internacional favorable, la política monetaria logró que la inflación subyacente estuviera más cerca del rango meta.

En los últimos años la política moneta-

ria seguida por el BCCR, y en particular la transición hacia el marco de referencia que constituyen las metas de inflación y el régimen cambiario de flotación administrada, han conseguido reducir paulatinamente la inflación. Uno de los riesgos que enfrenta el país para alcanzar la meta de inflación es una caída de la demanda externa, por efecto de eventuales políticas de orientación proteccionista en otros países, y debilidades en las economías de la eurozona y China. Esto presionaría para la implementación de una política monetaria aun más laxa (BCCR, 2017).

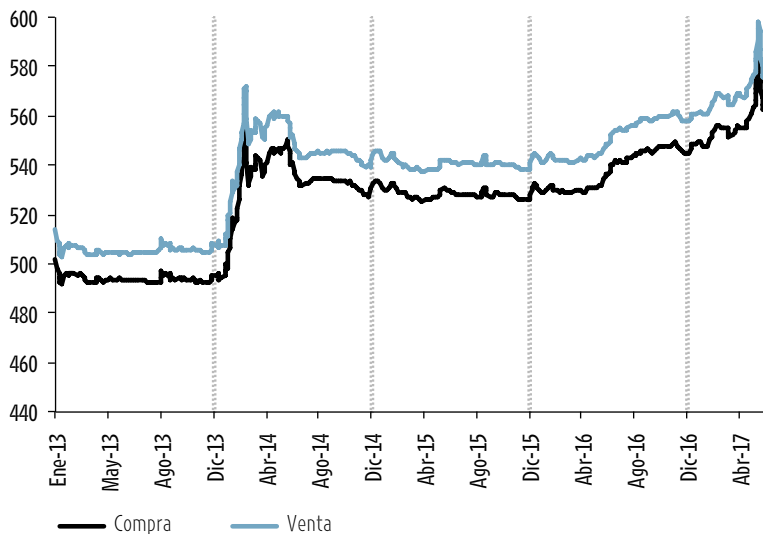
**Tipo de cambio muestra mayor volatilidad**

Durante el 2016 el tipo de cambio mantuvo una tendencia al alza, que se aceleró a partir del 2017. En ese período el precio promedio de venta pasó de 545 a 561 colones por dólar (gráfico 3.36)<sup>45</sup>. La lenta pero continua depreciación de la moneda nacional acabó con la relativa estabilidad que había caracterizado al régimen cambiario desde que el país migró a una mayor flotación de la divisa.

De acuerdo con la autoridad monetaria, la depreciación del 2016 fue ocasionada por una mayor demanda y

GRÁFICO 3.36

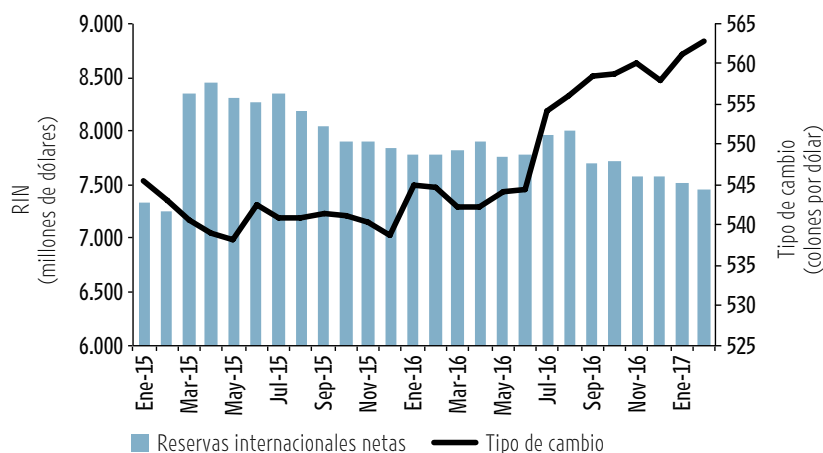
### Evolución del tipo de cambio de referencia del Banco Central (colones por dólar)



Fuente: Krause, 2017, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.37

### Evolución de las reservas internacionales netas (RIN) del Banco Central y el tipo de cambio<sup>a/</sup>



a/ Se utiliza el tipo de cambio de referencia de venta del primer día de cada mes del Banco Central.

Fuente: Krause, 2017, con datos del BCCR.

una menor disponibilidad de dólares. Específicamente se identifican tres factores. Por el lado de la demanda hubo mayor necesidad de divisas para financiar el crecimiento de dos tipos de importaciones: el consumo de la población en general y la compra de combustibles e insumos por parte del sector público no

bancario (SPNB). Y por el lado de la disponibilidad influyó el hecho de que, ante la situación antes descrita, los intermediarios cambiarios decidieron aumentar sus reservas de dólares (BCCR, 2017).

El incremento en el precio de la divisa continuó durante los primeros meses del 2017. En abril el tipo de cambio ascendió

a 600 colones por dólar en las ventanillas de algunos bancos. Esta fuerte depreciación se mantuvo por unas semanas, hasta que intervino la autoridad monetaria, y en parte podría haber sido reforzada por la especulación. Ese episodio será analizado con más profundidad en la próxima edición de este Informe.

En los últimos años las intervenciones en el mercado cambiario por parte del BCCR han tenido como objetivo evitar fluctuaciones severas, aunque las reglas que para tal efecto aplica la autoridad monetaria no son públicas. Debe recordarse que ante un exceso de oferta de dólares, el tipo de cambio puede caer de forma abrupta. En este escenario, el BCCR comprará más divisas para absorber el excedente y prevenir mayores reducciones. Desde la implementación del régimen de bandas, en 2006, la mayoría de las intervenciones se hizo con el fin de impedir que el tipo de cambio se situara por debajo del límite inferior, lo cual generó una acumulación de dólares en las reservas internacionales netas (RIN). Por el contrario, desde 2014 las operaciones de compra-venta entre el BCCR y el SPNB han procurado disminuir la volatilidad de la divisa y minimizar el riesgo cambiario.

En abril de 2015 el BCCR había acumulado 8.444 millones de dólares en RIN (gráfico 3.37). Sin embargo, sus recientes intervenciones para evitar mayores incrementos en el tipo de cambio y satisfacer las necesidades de divisas del SPNB, así como los aportes realizados al Fondo Latinoamericano de Reservas, provocaron una reducción de las reservas, hasta llegar a 7.464 millones de dólares en febrero de 2017 (BCCR, 2016a).

### Mayores incrementos de las tasas de interés presionan el mercado

La tasa de política monetaria (TPM) es el precio que cobra el Banco Central por los préstamos a un día plazo. El objetivo de este instrumento es influir sobre los costos de las entidades del sistema financiero para que, eventualmente, los cambios en ese indicador se reflejen en las tasas de interés de la economía. Entre 2015 y enero de 2016 la autoridad monetaria efectuó ocho rebajas de la TPM,

que pasó de 5,25% a 1,75% y se mantuvo en ese nivel hasta febrero de 2017. Con estas reducciones se pretendió estimular el consumo y la inversión de los hogares y las empresas. La baja TPM, combinada con la mayor oferta de liquidez del BCCR al sistema financiero que se observa desde agosto de 2014, constituye evidencia de que en ese período la política monetaria fue expansiva (BCCR, 2016b), o que buscaba fomentar el crecimiento económico.

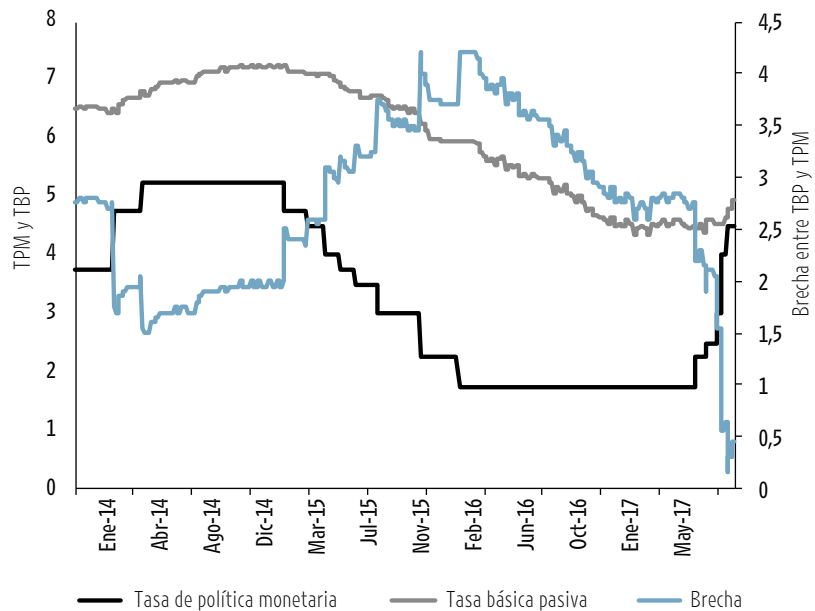
La TPM se puede considerar una buena aproximación al costo de los fondos para los bancos comerciales, cuando recurren a préstamos de la autoridad monetaria. A su vez, la tasa básica pasiva promedio (TBP) representa el costo medio de los fondos del público captados por los bancos comerciales. Si la política del BCCR es efectiva, la segunda de estas tasas debería seguir un patrón similar al de la primera. La distancia entre ambas se mantuvo relativamente estable hasta inicios del 2015, cuando comenzó a incrementarse debido a mayores reducciones en la TPM; a inicios del 2016 la brecha fue de más de cuatro puntos porcentuales (gráfico 3.38). Sin embargo, desde fines de enero de ese año la TBP comenzó a disminuir, mientras que la TPM permaneció en 1,75% hasta marzo de 2017, lo cual generó una notable separación entre ellas. Lo anterior evidencia que el efecto de la TPM en el resto de las tasas de interés de mercado se podría estar dando con algunos meses de rezago. Un aspecto relevante es que desde abril de 2017 el Banco Central implementó un proceso de aumentos acelerados de la TPM, en parte como respuesta a los incrementos en el tipo de cambio (recuadro 3.7).

Aunque las tasas de interés de mercado para los préstamos en colones disminuyeron, la variación fue menor que el cambio de la TPM. El promedio de las tasas de interés activas en moneda nacional pasó de 15,5% en enero de 2016, a 14,3% a finales de ese año (gráfico 3.39). Esto quiere decir que la reducción de la TPM no se traduce en descensos proporcionales en los costos de los créditos para las personas y las empresas.

Esta rigidez se explica, en parte, por la forma en que opera la banca en Costa Rica

GRÁFICO 3.38

### Tasa básica pasiva (TBP)<sup>a/</sup>, tasa de política monetaria (TPM) y brecha entre ambas

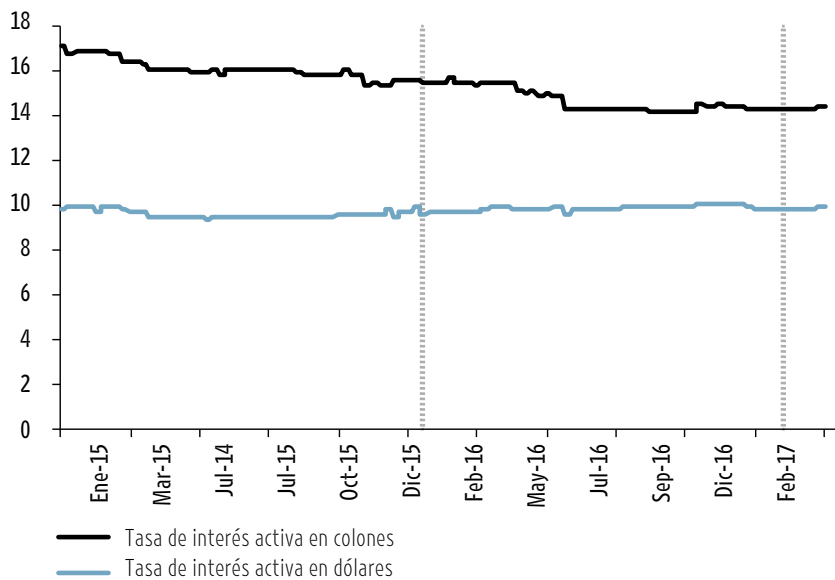


a/ En 2016 la TBP bruta disminuyó en 1,50%. De ese total, un 1,27% se explica por un cambio en la forma de cálculo (BCCR, 2017).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.39

### Tasas de interés activas promedio, en colones y en dólares



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

y por la relativa inflexibilidad de las tasas cobradas a los créditos. En el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* se analizó el desempeño de la

banca a partir de un indicador de eficiencia que se estima como la proporción de las ganancias netas que representan los gastos operativos. Cuanto mayor sea ese



RECUADRO 3.7

**Medidas de política adoptadas por el Banco Central en el primer semestre de 2017**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Central, los objetivos de esa institución son mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras divisas. Durante el primer semestre de 2017, si bien los agregados monetarios y crediticios crecieron a tasas coherentes con el Programa Macroeconómico publicado en enero de ese año, el Banco detectó una mayor preferencia de los agentes económicos por ahorrar en moneda extranjera y trasladar sus créditos a colones. Este hecho se asoció a un “premio negativo” por acumular riqueza en moneda nacional: dada la expectativa de variación cambiaria, el rendimiento de los instrumentos en colones era inferior. El mercado cambiario registró un aumento en la demanda de divisas que no fue compensado por un incremento en la oferta, lo cual elevó el tipo de cambio. Para desestimular el proceso de conversión de colones a dólares, el BCCR inició

un ajuste gradual, tanto en su tasa de política monetaria (TPM) como en las tasas de sus instrumentos de captación de fondos en colones (bonos de estabilización monetaria, depósitos electrónicos a plazo, facilidad permanente de depósito). El primer ajuste de la TPM, de 50 puntos base (pb), entró en vigencia el 6 de abril. Sin embargo, el mercado cambiario mostró un comportamiento que el Banco consideró atípico, pues no era coherente con las trayectorias de mediano y largo plazo de las variables macroeconómicas que determinan este precio. La variación interanual del tipo de cambio pasó de 5% en promedio los primeros días de mayo, a 10,2% el 24 de ese mes, y ello exacerbó las expectativas de los agentes económicos. El BCCR siguió incrementando la TPM, la cual alcanzó un nivel de 4,5% el 8 de junio.

En ese contexto, el BCCR también puso en práctica la modalidad de intervención “entre días”, con la cual se busca moderar tendencias en la variación del tipo de cambio no alineadas con lo que dictan sus

determinantes de mediano y largo plazo. De esta forma la autoridad monetaria logró “ordenar” el mercado y moderar las expectativas de los agentes económicos. Asimismo, con el propósito de fortalecer la transmisión de los cambios en la TPM a las demás tasas en colones, decidió brindar al público en general la opción de ahorrar en moneda nacional directamente en el Banco Central, mediante la figura de “depósitos electrónicos a plazo”. La idea es ofrecer un instrumento de ahorro competitivo con respecto a lo que existe en el resto del sistema financiero, que tienda a restituir el premio por ahorrar en colones. Además de las medidas de corte monetario ya comentadas, el BCCR modificó el Reglamento de Operaciones Cambiarias de Contado (ROCC), manteniendo la coherencia con las disposiciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en esta materia.

Fuente: BCCR, 2017.

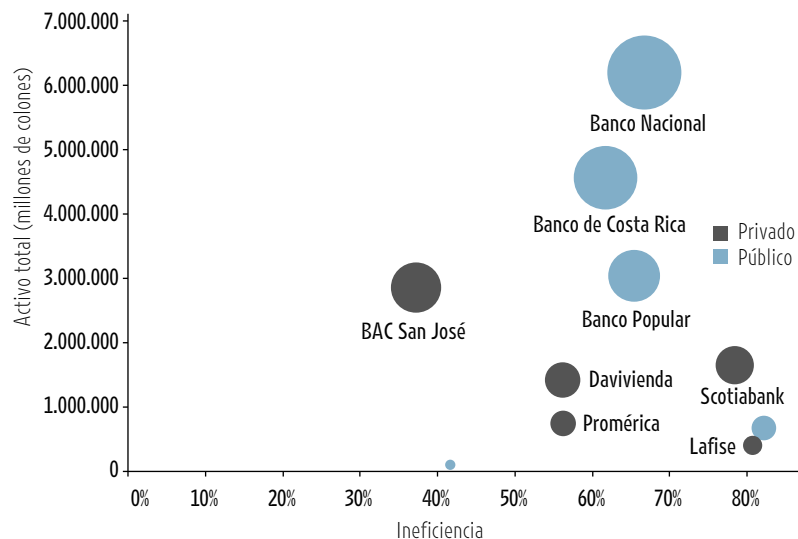
indicador, menor es la eficiencia de la entidad. En 2016 el promedio de eficiencia del sector bancario fue de 62%, muy por encima de los principales referentes internacionales.

Los bancos estatales tienen gastos operativos elevados, que incrementan el margen de intermediación financiera. Además, como estas entidades controlan más del 70% de los activos y pasivos en colones, ello les ha permitido tener un poder oligopólico en el sector bancario (Villamichel, 2015). Estos dos factores limitan la reducción de las tasas de interés de mercado. Por su parte, los bancos privados se ajustan al comportamiento de los estatales. Por ello, la ineficiencia operativa y la falta de competencia en el sector bancario son los principales obstáculos que enfrenta el BCCR para lograr el funcionamiento efectivo del mecanismo de transmisión monetaria.

La eficiencia operativa es dispar entre entidades. En el sector público Bancrédito tiene el nivel de ineficiencia más elevado (sus gastos representan el 82% de los ingresos netos), en tanto que en el Banco de Costa Rica el indicador

GRÁFICO 3.40

**Ineficiencia operativa<sup>a/</sup> y activo total, según tamaño<sup>b/</sup> de los bancos. 2016**



a/ Cuanto menor sea el indicador, mayor es la eficiencia operativa del banco.

b/ El tamaño de las esferas refleja los activos totales de cada entidad. Se consideraron todos los bancos estatales y los cinco bancos privados más grandes, que en conjunto representan el 79% de los activos del sector.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2017, con datos de la Sugef.

es similar al promedio nacional (62%; gráfico 3.40). En esta última entidad y en el Banco Nacional se observan mejoras desde 2013. El sector privado también

muestra diferencias: mientras en BAC San José los gastos operativos representan solo un 37% de los ingresos netos, en el Scotiabank la proporción es del 78%.

La tasa de interés activa promedio en dólares experimentó valores relativamente constantes, con una leve tendencia al alza en el 2016 y los primeros meses del 2017<sup>46</sup>. La brecha entre las tasas para créditos en colones y dólares se redujo aun más entre enero de 2016 y febrero de 2017, hasta llegar a cuatro puntos porcentuales<sup>47</sup>. Esto generó cambios en la composición del crédito, con un ligero incremento en la preferencia por créditos en moneda nacional. En promedio, los préstamos en dólares pasaron de representar un 47,3% en enero de 2006, a un 41,1% en febrero de 2017. Esta reducción puede deberse en parte a la convergencia en las tasas activas en colones y en dólares. No obstante, si se siguiera presentando una depreciación del colón similar a la de 2016, las transacciones en dólares podrían tornarse más atractivas. Esto, sumado a la persistencia de altas tasas en colones por la falta de efectividad en la transmisión de la TPM, podría revertir el proceso de “desdolarización” de la economía observado entre enero de 2006 y febrero de 2017 (Corrales, 2016; recuadro 3.8).

La elevada dolarización de los créditos, principalmente en bancos privados y otras instituciones, sigue siendo una preocupación para el BCCR, en vista de los riesgos que conlleva para la estabilidad económica. Cuanto mayor sea su deuda en moneda extranjera, más susceptibles se tornan los bancos a la volatilidad en los mercados internacionales, tal como lo demuestran los casos de varios países en la reciente crisis financiera. Asimismo, los receptores de préstamos en dólares se ven expuestos a alzas en las tasas de interés en esa moneda, lo que podría generar presiones adicionales sobre el sector bancario y aumentos en la morosidad, en especial entre quienes perciben ingresos en colones, pero tienen deudas en dólares.

Aunque la baja en la tasa de inflación registrada en 2015 y 2016 se debió en gran medida a la reducción de los costos internacionales de las materias primas y el petróleo, la política monetaria ha contribuido a la estabilización de los precios. La estimación de ese aporte es, en la práctica, un tema que debe ser analizado con mayor profundidad. En esta edición el Informe ofrece un primer análisis sobre

#### RECUADRO 3.8

##### Leve reducción en la dolarización de la economía

En los últimos once años la economía costarricense ha mostrado una leve tendencia a la “desdolarización”, que se refleja en la reducción de poco más de seis puntos porcentuales en la proporción de préstamos en moneda extranjera de los sectores bancario y financiero. Sin embargo, el cambio no es significativo y Costa Rica sigue siendo un país “bimoneda”, lo cual lo expone a perturbaciones externas.

Para los consumidores y los inversionistas, tener acceso a préstamos en colones y en dólares permite diversificar los riesgos; no obstante, para la autoridad monetaria, cuanto más dolarizada esté la economía, menor es el impacto de sus políticas de estabilización. Entre las medidas recientes que ha adoptado

el BCCR para “desdolarizar” el crédito se encuentran el establecimiento de un límite global de 9% al crecimiento del saldo de la cartera de crédito e inversiones del sector privado no financiero y un límite al crecimiento de la cartera de crédito e inversiones en dólares. Adicionalmente, en mayo de 2015 decidió someter a encaje las nuevas operaciones de endeudamiento externo de mediano y largo plazo del sistema financiero. El objetivo de esa medida es que las tasas de interés en moneda extranjera incorporen los riesgos asociados al uso de recursos externos en el proceso de intermediación (BCCR, 2016b).

Fuente: Krause, 2017

la eficacia de la política monetaria para lograr sus fines.

Si el objetivo de la autoridad monetaria consiste primordialmente en velar por la estabilidad de los precios, el comportamiento de la inflación sería la mejor medida para evaluar el desempeño de sus políticas. En los bancos centrales de Estados Unidos, Japón y Australia, entre muchos otros, los objetivos son tanto reducir la volatilidad de la inflación alrededor de sus metas, como mantener un crecimiento estable y sostenible. Dado ese contexto, en esta sección se estima la eficiencia de la política monetaria del BCCR, bajo el escenario hipotético de que esta entidad también busca reducir la volatilidad en el crecimiento económico (Krause, 2017). La eficiencia se define como la capacidad del BCCR para contrarrestar las alteraciones en la producción y la inflación, y se calcula como la correlación entre la varianza de la inflación y la actividad económica<sup>48</sup> igual a -1 (para más detalles, véase el Anexo Metodológico).

Entre enero de 2005 y diciembre de 2008 se registraron los menores niveles de eficiencia de la política. El indicador positivo significa que la inflación y el crecimiento se movieron en la misma dirección, y que la política monetaria no corrigió esa evolución. El valor más

cercano a la máxima eficiencia (-1) se dio entre enero de 2009 y diciembre de 2010 (-0,79), lo cual quiere decir que el BCCR tuvo mayor éxito neutralizando las distorsiones de demanda que afectaban la economía en la época de la crisis financiera de 2008-2009 (gráfico 3.41). La eficiencia de la política monetaria continuó, aunque con menor intensidad desde 2011. Finalmente, en el período más reciente (2015-2016) la eficiencia se redujo, debido a que la inflación estuvo muy por debajo de la meta del 3%, en un contexto de crecimiento moderado.

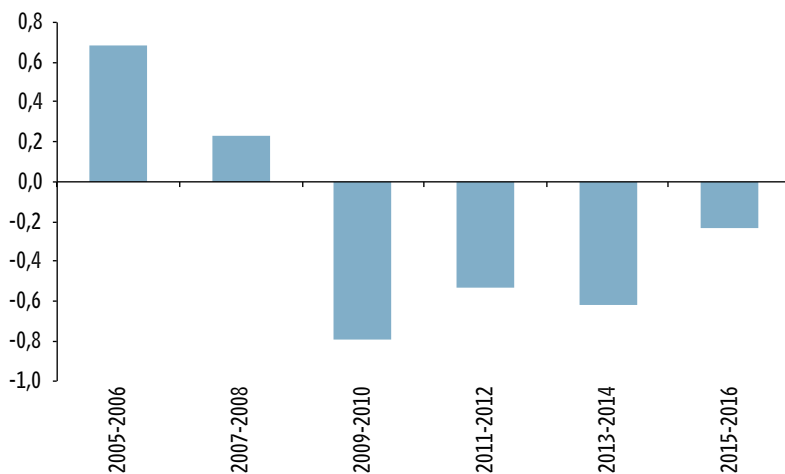
En años recientes el BCCR ha forjado un entorno de credibilidad de la política monetaria y una transición gradual hacia metas de inflación, pero esta última depende no solo de la estabilidad de los precios, sino también del tipo de cambio. Si hay expectativas de depreciación, ello podría generar presiones en los precios, que a su vez reducirían la efectividad de las acciones del Banco Central.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ANÁLISIS MONETARIO  
EN COSTA RICA**

véase Krause, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 3.41

**Indicador de eficiencia<sup>a/</sup> de la política monetaria en Costa Rica**

a/ La eficiencia de la política monetaria se estima como el coeficiente de correlación entre la varianza de la inflación y la varianza de la actividad económica cada dos años. Cuanto más se acerque el indicador a -1, más eficiente es la política monetaria.

Fuente: Krause, 2017, con datos del BCCR.

### Impacto de los precios internacionales en los hogares: disparidades según nivel de ingreso

En una economía abierta al comercio y los flujos de capital como la costarricense, las variaciones en los precios internacionales pueden tener impactos significativos, tanto sobre la producción como sobre los hogares. En el primer caso, el país utiliza insumos del exterior para elaborar bienes o prestar servicios. En principio, entonces, un alza o una baja en los costos de estos productos debería traspasarse a lo que pagan los consumidores en el mercado local. En el caso de los hogares, una parte de los insumos que consumen es importada, por lo que un cambio en los precios externos debería tener un impacto en sus bolsillos.

Por tanto, si se sabe que la dinámica de los precios internos está relacionada con los cambios en los costos internacionales de las materias primas, energéticas y no energéticas, ¿cómo y con qué magnitud se da el “efecto traspaso”? Diversos factores inciden en ese proceso, entre ellos las estructuras de los mercados locales, la capacidad adquisitiva de los consumidores y el tipo de cambio. Además, los posibles impactos en el mercado interno pueden variar según se trate de aumentos o disminuciones en los precios externos

y según el nivel de ingreso de los hogares. Es de esperar que las familias de mayores recursos tengan más capacidad para absorber los cambios en su gasto, sobre todo en bienes de consumo básico. Por otra parte, es importante determinar cuáles son los bienes o servicios más sensibles a estas variaciones y si son consumidos principalmente por personas de bajos o altos ingresos.

Para empezar, conviene señalar que el costo de vida no es igual para todos los hogares pues, según su ingreso, consumen distintas canastas de bienes y servicios. Así, por ejemplo, en 2016, la variación en el costo de vida en Costa Rica fue de 0,11% para las familias de ingreso bajo, de 0,52% para las de ingreso medio, y de 1,28% para las de ingreso alto. A partir de esta información, Álvarez (2017) estimó el traspaso de los costos externos al mercado local según niveles de ingreso (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). El estudio simuló el efecto acumulativo sobre los precios internos, de las variaciones en el valor de las materias primas internacionales<sup>49</sup>.

Para la simulación se utilizaron los índices mensuales de precios de materias primas energéticas (petróleo crudo, gas natural y carbón) y no energéticas (metales, fertilizantes y bienes agrícolas; Banco

Mundial<sup>50</sup>). Para estimar el impacto sobre el mercado local se usaron los registros del período julio 2006-febrero 2017, de los precios de las canastas de consumo de los hogares<sup>51</sup> de ingreso bajo (deciles 1, 2, y 3) y alto (deciles 8, 9, y 10)<sup>52</sup>.

De las doce agrupaciones en que el INEC divide los precios de los bienes y servicios, las diferencias de mayor magnitud según nivel de ingreso corresponden a las categorías de alimentos y bebidas no alcohólicas, y transporte. Para los hogares de renta baja, el peso que tienen los alimentos y las bebidas no alcohólicas en su canasta de consumo es el doble que para los de ingreso alto. En cambio, para las familias de más recursos el transporte tiene una importancia casi 2,4 veces superior a la proporción que registran las de bajos recursos. Dadas estas diferencias, es de esperar que los cambios en los precios de las materias primas se trasladen en magnitudes distintas según el nivel de ingreso.

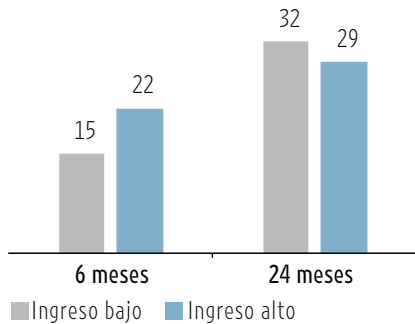
En el caso de las materias primas energéticas el análisis arrojó dos hallazgos relevantes: por una parte, que la canasta de los hogares de ingreso alto reacciona con mayor rapidez ante variaciones en los precios internacionales, pero, por otra parte, que el efecto acumulado en los precios de los hogares de ingreso bajo es proporcionalmente mayor. Ante un aumento externo (una desviación estándar) en el precio de las materias primas, después de seis meses se traspasa a la canasta de ingresos bajos un 15% del incremento, mientras que para la canasta de ingresos altos la reacción es de 22%. Sin embargo, después de 24 meses el efecto acumulado es de 32% para los primeros y de 29% para los segundos (gráfico 3.42). Esto puede deberse a que el alza en los precios de la energía impacta de manera menos directa los productos que conforman la canasta de las familias de bajos ingresos y que utilizan los combustibles como insumo, por lo que se genera un efecto rezagado en los precios para estos hogares. En cambio, para las familias de más alto ingreso, cuya proporción de gasto en transporte es mucho mayor, el efecto ocurre con más antelación.

En el caso de las materias primas no energéticas, el impacto es mayor en los hogares de ingreso alto en el corto plazo

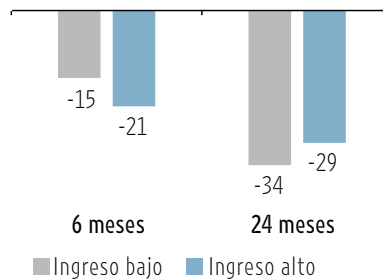
GRÁFICO 3.42

### Porcentaje de las variaciones en los precios internacionales de las materias primas que se traspa<sup>a/</sup> a los precios locales, según nivel de ingreso

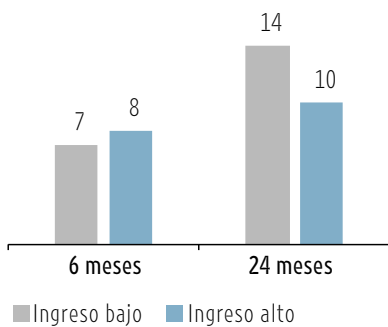
Aumento en el índice de precios de materias primas energéticas



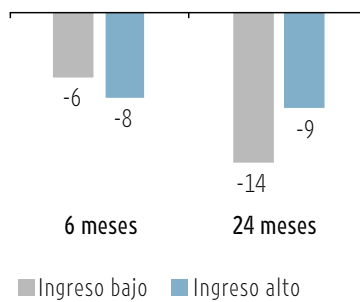
Disminución en el índice de precios de materias primas energéticas



Aumento en el índice de precios de materias primas no energéticas



Disminución en el índice de precios de materias primas no energéticas



a/ Traspaso de una variación igual a una desviación estándar.

Fuente: Esquivel, 2017, con datos del INEC y el Banco Mundial.

(seis meses), pero en el mediano plazo es mayor para los de ingreso bajo. Esto es importante porque este rubro incluye bienes que forman parte de la canasta básica y, además, tienen un mayor (e inflexible) peso en el gasto de consumo de las familias de menos recursos.

Otro hallazgo interesante es que el traspaso de las variaciones de precios es menor para las materias primas no energéticas que para las energéticas. Esto posiblemente se debe a que el petróleo crudo es el de mayor peso entre estas últimas y afecta de manera directa e indirecta a una amplia gama de otros bienes y servicios. Los cambios en las materias primas no energéticas no impactan tan-

tos productos locales al mismo tiempo como lo hace el petróleo.

Un aspecto por considerar es que una parte de las diferencias en la magnitud y oportunidad de los “efectos traspaso” puede obedecer a un factor puramente regulatorio. En Costa Rica, los precios de una serie de bienes y servicios son regulados por diversas entidades públicas, para lo cual cada una aplica su propia metodología. Hay una gran cantidad de productos regulados en los que inciden los precios del petróleo (combustibles, servicios de transporte público y electricidad), mientras que el arroz es el único bien regulado que se ve afectado directamente por variaciones en los precios

internacionales de materias primas no energéticas.

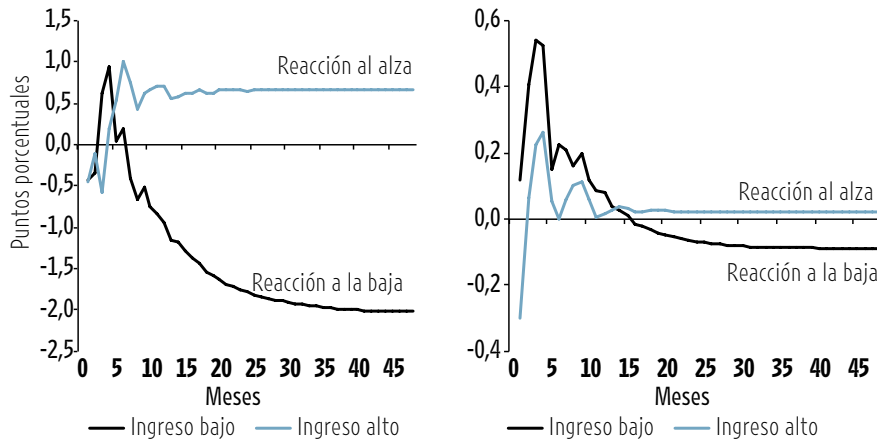
La respuesta de los hogares ante cambios en los precios depende de su estilo de vida y su capacidad de pago. Si los productos que consumen las familias no tienen muchos sustitutos en el mercado, para las empresas será más fácil traspasar al consumidor los aumentos en el precio de sus insumos, en contraste con las disminuciones. Cuando después de varios meses el efecto acumulado de los precios locales es mayor ante los incrementos que ante las reducciones, se considera que existe una “reacción al alza”; en caso contrario se habla de una “reacción a la baja”.

Esquivel (2017) estimó un indicador de las diferencias en las respuestas de los precios locales ante cambios externos. Si el indicador es mayor a cero significa que existe una “reacción al alza”, y si es menor a cero se trata de una “reacción a la baja”. En el caso de las materias primas energéticas, las familias de ingresos bajos son más sensibles al alza durante los meses inmediatamente posteriores a la variación, pero luego el efecto es contrario, lo cual evidencia un rezago en la fijación de precios regulados, como el del transporte público (gráfico 3.43). Por su parte, las familias de ingresos altos muestran una mayor “reacción al alza”, lo cual indica que, pasados los primeros meses, estos hogares prefieren mantener su estilo vida en el consumo asociado a materias primas energéticas, como el uso de transporte individual.

En lo que concierne a las materias primas no energéticas, es importante señalar que la mayoría de las variaciones recae sobre los productos alimenticios<sup>53</sup>, que probablemente tienen pocos sustitutos en el mercado para las familias de ingresos bajos. Ante cambios en los precios, esos hogares tienen una “reacción al alza” durante los primeros meses, pero después de un año el efecto se revierte. Estos resultados sugieren que para los grupos de menores recursos la sustitución entre productos alimenticios ocurre después de varios meses. En los hogares de ingreso alto también existe una “reacción al alza” en el primer año, pero después no se observan diferencias en la respuesta del mercado local ante aumentos y disminuciones en los precios internacionales.

GRÁFICO 3.43

### Diferencia en la reacción dinámica<sup>a/</sup> de los precios locales ante variaciones en los precios internacionales

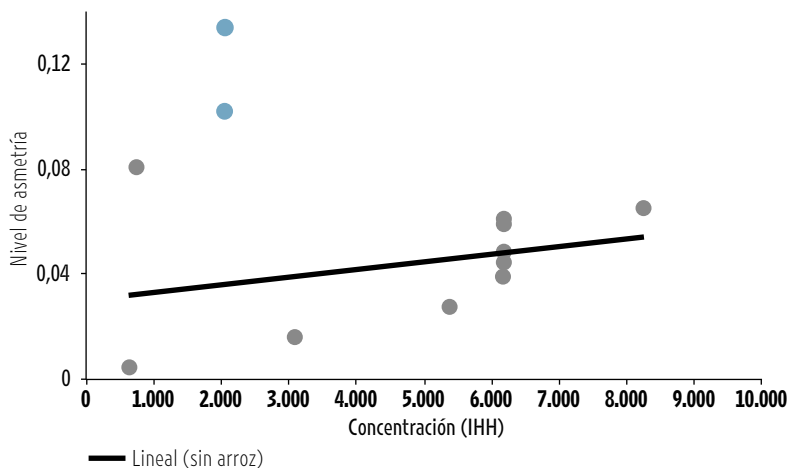


a/ El gráfico muestra la brecha en la reacción del efecto acumulativo de un aumento con respecto a una disminución en el precio internacional. Para ambos casos, la variación en el precio internacional es de una desviación estándar. El modelo parte de que la reacción de los precios locales ocurre a largo de varios meses.

Fuente: Esquivel, 2017, con datos del INEC y el Banco Mundial

GRÁFICO 3.44

### Relación<sup>a/</sup> entre la concentración de oferentes y el nivel de reacción<sup>b/</sup> en el traspaso<sup>c/</sup>



a/ El estadístico t de la pendiente cuando se incluyen todos los productos es de 0,21, lo cual no es significativamente distinto a cero, mientras que este indicador es de 1,57 cuando se excluye el arroz, lo cual es estadísticamente significativo distinto a cero.

b/ Solo se consideran los productos con "reacción al alza".

c/ Los puntos en color azul son los indicadores de concentración y reacción para el índice de precios del productor y el consumidor de arroz.

Fuente: Álvarez y Esquivel, 2016, con datos del BCCR.

### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ASIMETRÍAS EN EL TRASPASO DE PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS AL COSTO DE VIDA SEGÚN NIVEL DE INGRESO

véase Esquivel en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

De acuerdo con Álvarez y Esquivel (2017), las estructuras de mercado podrían explicar las diferencias en la manera en que los precios responden a incrementos o reducciones en los costos internacionales. Si en un mercado existen pocos productores y/o importadores, estos van a tener mayor control de los precios. Para analizar este punto, se comparó la concentración de oferentes y las diferencias en la respuesta del precio local para trece productos<sup>54</sup> en los que se encontró evidencia de "reacción al alza". La estructura del mercado se estima con el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)<sup>55</sup>, que toma valores entre 0 y 10.000; cuanto más alto es el indicador, mayor es la concentración de oferentes en el mercado.

La relación entre la concentración de mercado y la reacción es poco significativa<sup>56</sup>, pero cuando se excluyen los precios del arroz para el productor y el consumidor, se observa que mayores grados de concentración de las empresas se asocian con mayor reacción en el traspaso de los precios de materias primas<sup>57</sup> (gráfico 3.44). Para Álvarez y Esquivel (2017), el caso del arroz es atípico, pues aunque existe una gran cantidad de empresarios (baja concentración), tiene uno de los niveles más altos de "reacción al alza". Esto se podría explicar porque, si bien tiene muchos productores, el sector está altamente concentrado en la fase agro-industrial y comercial, lo que le otorga mayor poder de mercado (PEN, 2013).

La particularidad del caso del arroz se evidencia en el hecho de que el precio interno siempre aumenta, sin importar el comportamiento del precio internacional. Esto puede ser un reflejo de cómo la ausencia de mecanismos de mercado competitivo a lo largo de la cadena de comercialización afecta el traspaso de costos. Es claro, en todo caso, que esta

dinámica perjudica al consumidor. Un aspecto relevante es que los industriales e importadores<sup>58</sup> venden este producto en el mercado local a un precio regulado que fija el Ministerio de Economía, por lo que no existe incentivo para trasla-

dar eventuales reducciones en el precio internacional. Estos resultados muestran la importancia de revisar la estructura de organización industrial de los principales componentes de la canasta básica del país.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EFFECTO DE LOS CAMBIOS EN LOS  
PRECIOS INTERNACIONALES DE LAS  
MATERIAS PRIMAS**

véase Álvarez y Esquivel, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Pamela Jiménez-Fontana y Eduardo Alonso.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador); *Situación monetaria en Costa Rica*, de Stefan Krause; *Percepciones ciudadanas sobre las propuestas de reforma fiscal en Costa Rica*, de Vanessa Beltrán y Jesús Guzmán; *Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica*, de Eduardo Alonso; *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica. Origen y estado de una crisis latente*, de Mauricio Soto, y *Análisis de redes de la matriz insumo-producto de Costa Rica*, de Vladimir González y Esteban Durán.

**Se recibieron las siguientes contribuciones:**

*Asimetrías en el traspaso de precios de materias primas al costo de vida según nivel de ingreso*, de Manfred Esquivel; *Efecto de cambios de precio en materias primas sobre los precios domésticos en Costa Rica: ¿influye el nivel de competencia en los mercados?*, de Cristian Álvarez y Manfred Esquivel; *Cambio demográfico y evolución del pacto generacional en Costa Rica*, de Pamela Jiménez-Fontana y Luis Rosero-Bixby; *Avances del SBD como política pública de inclusión financiera*, de Francisco Sancho; *Evolución de los flujos de comercio internacional de Costa Rica tras los tratados de libre comercio*, de Francisco Gamboa; *Los retos para la productividad empresarial en los cantones de Costa Rica. Un análisis de la estructura económica cantonal, acceso a tecnologías, semiformalidad empresarial y participación de la mujer*, de Lizette Brenes, Ligia Bermúdez y Agustín Gómez, y *Pensiones en Costa Rica: equilibrio y solidaridad*, de Rafael Chavarría, Jorge Víquez y Álvaro Ramos.

**Un agradecimiento especial a** Eduardo Alonso, José Luis Arce, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, María Estelí Jarquín, Valerie Lankester, Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Leonardo Merino, Ricardo Monge, Edgar Robles, Susan Rodríguez, María Santos, Jorge Vargas y Pablo Villamichel, por sus comentarios como lectores críticos. Al Observatorio de Mipymes de la UNED, el CIEP y el IICE de la UCR, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el INEC, el BCCR, el Ministerio de Hacienda, la Sugef y Procomer, por el acceso a sus bases de datos. A Nelson Castillo (INEC), Miguel Gutiérrez, Evelyn Muñoz, Gabriela Saborío y Jacqueline Zamora (BCCR), por la información aportada. A Hannia Vega y José Antonio Ventura, por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Rafael Segura y Ariel Solórzano por el procesamiento de información.

**La edición técnica** fue realizada por Pamela Jiménez-Fontana, Jorge Vargas Cullell, y Leonardo Merino.

**La revisión de cifras** la efectuó Pamela Jiménez-Fontana.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 7 de febrero, 23 y 31 de mayo, 1 de junio y 19 de julio de 2017, con la participación de: Alonso Alfaro, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, Felipe Alpízar, José Arce, Vanessa Beltrán, Margarita Bolaños, Edna Camacho, David Cardoza, Rafael Carrillo, Zeidy Cedeño, Adriana Chacón, Carlos Chaverri, Marianela Córdoba, Esteban Durán, Ivannia García, Vladimir González, Velia Govaere, Milena Grillo, Jesús Guzmán, Silvia Hernández, Mario Herrera, Pamela Jiménez, Stefan Krause, Valerie Lankester, José León, Leonardo Merino, Mauricio Miranda, Ricardo Monge, Bertha Mora, Jaime Mora, Héctor Morales, Roxana Morales, Jeffrey Orozco, Priscilla Piedra, Bruno Quesada, Oscar Quesada, Álvaro Ramos, Edgar Robles, Adolfo Rodríguez, Roberto Salom, María Santos, Oscar Torres, Andrés Valenciano, Jorge Vargas, Pablo Villamichel, Jessica Víquez, Saúl Weisleder, Sandro Zolezzi, Norberto Zúñiga y Joyce Zürcher.



## NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** Para efectos de este Informe se considera que el período de crisis corresponde a los años 2008 y 2009, aunque las primeras señales de alerta se presentaron a finales de 2007.
- 6** Las estimaciones presentadas en este capítulo se realizaron a partir de las cuentas nacionales de enero del 2017. Por ende, las cifras pueden diferir de los datos publicados en actualizaciones posteriores a esa fecha.
- 7** Los aportes al crecimiento se estiman a partir de las cifras nominales.
- 8** Los datos de Procomer no son comparables con las cifras de cuentas nacionales, por diferencias metodológicas.
- 9** De acuerdo con Procomer, el régimen de perfeccionamiento activo permite que las empresas reciban mercancías exoneradas temporalmente de impuestos.
- 10** Estos productos son: banano, piña, otros dispositivos de uso médico, prótesis de uso médico, otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares, equipos de infusión y transfusión de sueros, café oro, jugos y concentrados de frutas, los demás jarabes y concentrados para la preparación de bebidas gaseadas, cables eléctricos, medicamentos, llantas, jeringas incluso con aguja, textiles y confección, aparatos de electrodiagnóstico, materiales eléctricos, antisueros, artículos de plástico para el envasado, salsas y preparaciones y aceite de palma.
- 11** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 12** Este análisis se realizó con el *software* Magic Plus de Cepal (2017b), el cual cuenta con información de todas las partidas arancelarias de exportaciones e importaciones.
- 13** Rubros a dos dígitos del Sistema Armonizado Centroamericano.
- 14** La concentración se midió con el índice Herfindahl-Hirschmann, el cual se calcula como la suma de los cuadrados de las participaciones relativas de cada socio comercial en las exportaciones totales de bienes. Por lo tanto, la estimación toma en cuenta el número total y la distribución de las participaciones de los destinos de exportación.
- 15** Estos servicios consisten en procesos de ensamblaje o reparación de productos que las empresas internacionales encargan a sus filiales en Costa Rica.
- 16** Este nivel fue superior al crecimiento de la fuerza laboral (52.543 personas).
- 17** Ambas variables resultan significativas con un nivel de confianza del 95%.
- 18** Este resultado es consistente con los fundamentos teóricos de la demanda laboral. Para mayor detalle puede consultarse Maluenda, 1991, y Garay, 1998.
- 19** CIU a dos dígitos.
- 20** El IPS es un indicador que mide el desarrollo humano de forma integral, a partir de doce dimensiones sociales y ambientales, de modo que complementa el PIB y otras variables asociadas al desarrollo desde el punto de vista meramente económico. Su medición en Costa Rica forma parte de la estrategia "Costa Rica Propone", que impulsa un conjunto de entidades públicas, privadas y académicas.
- 21** Coeficiente de correlación de Pearson  $r = -0,24$  al 95% de significancia.
- 22** Coeficiente de correlación de Pearson  $r = -0,58$  al 95% de significancia.
- 23** El régimen definitivo está compuesto por todas las empresas que, a diferencia de las pertenecientes al régimen especial, no gozan de beneficios fiscales.
- 24** De acuerdo con Arguedas (2017), la cría de ganado es una de las actividades que tienen encadenamientos clave para la economía costarricense, puesto que demanda y ofrece insumos para la producción.
- 25** El análisis se realizó a nivel de demanda intermedia, la cual corresponde a las compras y ventas de insumos para elaborar productos finales.
- 26** Decreto ejecutivo 37026-MEIC-MAG-S, de mayo de 2012, sustituido por el decreto ejecutivo 39506 de diciembre de 2015, en el cual se incluyeron los trámites de renovaciones y permisos temporales, para aprovechar al máximo las nuevas herramientas tecnológicas.
- 27** El Ministerio de Hacienda y el INS no se incorporaron a este proceso.
- 28** La legislación estipula que en el Consejo Rector participa un miembro independiente nombrado por el Consejo de Gobierno, a partir de una terna remitida por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica. El perfil y las competencias de esa persona están definidos en el reglamento de la ley del SBD.
- 29** En el FDC, los bancos administradores deben colocar los créditos en la misma moneda en que le fueron concedidos.
- 30** No considera fondos comprometidos, que suman cerca de un 10% más de los activos.
- 31** Los beneficiarios que no puedan completar el respaldo de garantía para obtener un préstamo y califiquen dentro del rango de pobreza, pueden acceder a un complemento de hasta un 25% de garantía adicional, proporcionado por el IMAS. En casos de desastres oficialmente declarados como emergencia nacional, la garantía máxima podrá ser de hasta el 90% en operaciones de crédito solicitadas por los afectados.
- 32** Una vez deducido el 6% de los ingresos ordinarios que corresponde como asignación mínima al Poder Judicial.
- 33** La base de datos no registra las exoneraciones incluidas en los tratados de libre comercio y en el Presupuesto Nacional.
- 34** La única ocasión en que este indicador disminuyó fue en 2008, cuando la deuda pública como porcentaje del PIB registró su valor más bajo.
- 35** El rendimiento se calcula como el promedio simple de la tasa pagada en las emisiones colocadas en el exterior.
- 36** La tasa de interés que pagan los TPRAS utiliza la curva de rendimiento soberano, al mismo tiempo que considera el plazo de vigencia del título.
- 37** La brecha del producto se mide como la diferencia entre el PIB corriente y el PIB potencial. El primero es estacionalizado y el segundo es desestacionalizado.
- 38** En esta investigación solo se consideró el primer bono demográfico. El segundo resulta de una mayor disponibilidad de capital por trabajador, que puede generar incrementos en la productividad.
- 39** Estas cifras corresponden a la edad y el salario promedio atribuidos a los afiliados del seguro de salud en junio de 2015, en el rango de 20 a 24 años de edad.



- 40** Además se asume que las inversiones de los aportes tendrán un rendimiento real de 3,5%.
- 41** Cualquier modificación de alguno de los supuestos (crecimiento de los salarios, edad de retiro, tipo de beneficio, entre otros) cambiaría significativamente los resultados.
- 42** Con las 781 entrevistas y un nivel de confianza del 95%, se estima un error muestral de +3,5 puntos porcentuales para las variables dicotómicas, asumiendo máxima variabilidad.
- 43** Se utilizaron los aumentos de distintos tipos de impuestos como variables dependientes, las cuales fueron construidas de forma binaria: apoyo o rechazo.
- 44** Pignataro (2016) indica que, en el caso de variables dicotómicas, el uso de la V de Cramer permite identificar si las variables poseen una asociación alta o baja. En Ciencias Sociales, el punto de corte que se puede considerar alto es 0,4.
- 45** Al momento de redactarse este capítulo, entre el 28 de febrero y el 31 de mayo de 2017, el tipo de cambio continuó su tendencia al alza, principalmente debido al aumento en el precio del petróleo.
- 46** Cabe señalar que la ligera alza en la tasa para préstamos en dólares es 0,15 puntos porcentuales menor que el incremento combinado de 0,50 puntos porcentuales en la tasa del Banco de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos, el cual se efectuó en dos tramos de 0,25 puntos porcentuales, uno en diciembre de 2015 y otro en diciembre de 2016.
- 47** Esta reducción es cercana a la depreciación de 3% que tuvo el colón entre febrero de 2016 y febrero de 2017, lo cual sería consistente con una paridad de intereses y un premio al riesgo de activos en moneda nacional igual al 1%.
- 48** El coeficiente se calcula tomando la covarianza entre la inflación y la actividad económica, y dividiéndola entre el producto de las desviaciones estándar de la inflación y la actividad económica.
- 49** El estudio realizó un modelo de valores autorregresivos.
- 50** Véase <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>. Las series originales son índices de precios (2010=100) construidos con datos en dólares estadounidenses.
- 51** El INEC reagrupa los hogares del área urbana en tres grupos según su nivel de ingreso. Luego se determina la correspondiente canasta representativa con base en los hábitos de consumo, se definen los ponderadores para cada grupo de ingreso y se construye los respectivos índices de precios con la información base sobre variaciones que recoge el IPC.
- 52** Durante el período que abarca la muestra utilizada (julio 2006-febrero 2017) se realizaron cambios metodológicos en la base de información que se emplea para conformar la canasta del IPC. Algunos de ellos fueron la ampliación del área de cobertura geográfica, la composición de la canasta de consumo, la composición y tamaño de la muestra de establecimientos informantes, las especificaciones de las variedades de los artículos y el tratamiento de los precios, entre otros. El INEC realizó un enlace de las series a la base junio 2015, a fin de contar con información para el análisis de un período largo.
- 53** Este grupo tiene un peso de 34% en la canasta de bienes y servicios de los hogares de ingreso bajo.
- 54** Harina y subproductos de harina, pan cuadrado, pastas, alimento para ganado, pollo, productos de pollo, pechuga de pollo, muslo de pollo, pollo entero, alas de pollo, arroz para el consumidor, arroz para el productor y fertilizantes.
- 55** La información base para el cálculo del IHH corresponde a las ventas reportadas por las empresas.
- 56** El estadístico t de la pendiente cuando se incluyen todos los productos es de 0,21, lo cual no es significativamente distinto a cero.
- 57** El estadístico t de la pendiente cuando se excluye el arroz es de 1,57, lo cual al 10% de significancia es significativamente distinto a cero.
- 58** Alrededor del 65% del arroz que se consume en Costa Rica es importado.

CAPÍTULO  
4

## Armonía con la naturaleza

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>177</b>
<b>Valoración general</b>	<b>179</b>
<b>Valoración del Vigésimosegundo Informe</b>	<b>180</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>180</b>
<b>Introducción</b>	181
<b>Resultados de la gestión territorial</b>	182
Ciudades intermedias reproducen errores de la GAM	182
Uso del suelo agropecuario cambia, sin considerar la sostenibilidad	189
Ecosistemas enfrentan retos de conocimiento para su gestión	191
<b>Resultados en el uso de recursos naturales</b>	<b>194</b>
Uso de la energía es dominado por el modelo de transporte	195
Procesos urbanos y agrícolas amenazan calidad del agua	197
Nuevas amenazas sobre la sostenibilidad de los recursos forestales	199
<b>Resultados en la gestión del riesgo</b>	<b>203</b>
Impacto del huracán Otto evidencia vulnerabilidad social a los desastres	203
Resultados disímiles en la atención y respuesta a la emergencia	208
<b>Procesos de la gestión ambiental</b>	<b>212</b>
Fragmentada y compleja gobernanza de la gestión del riesgo	213
Decretos ejecutivos amplían marco normativo	216
Asuntos ambientales, cada vez más preponderantes en la conflictividad social	221
Cambio climático: agenda institucional, con impactos focalizados	223
<b>Capacidades para la gestión ambiental</b>	<b>224</b>
Poca información sobre efectos de las denuncias ambientales	224
Nota especial: la contabilidad del capital natural en Costa Rica	227
<b>Hallazgos iniciales de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio"</b>	<b>233</b>

## HALLAZGOS RELEVANTES

» Un análisis de tres ciudades intermedias (San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles) encontró patrones de crecimiento similares a los que llevaron al actual caos de la Gran Área Metropolitana: la mancha urbana aumenta de forma rápida y dispersa, crecen la flota vehicular y los problemas de movilidad, hay poco tratamiento de aguas residuales y ninguna herramienta completa y actualizada de ordenamiento territorial.

» Los humedales de la cuenca baja del río Bebedero y el Humedal Térraba-Sierpe perdieron más de mil hectáreas como resultado del paso hacia actividades productivas.

» En 2016 la compra de combustibles fósiles se incrementó en un 6,4%; el diésel y las gasolinas súper y regular mostraron la mayor tasa de crecimiento de la última década.

» Entre 2015 y 2016 la flota vehicular aumentó un 7,4%. Los automóviles particulares, los microbuses familiares y las motocicletas utilizan el 50,2% de la energía que consume el sector transporte terrestre.

» El sector energía emite 7.214 gigagramos de dióxido de carbono al año. El transporte aporta el 68,7% de ese total.

» En 2016, el 98,2% de la generación eléctrica en Costa Rica provino de fuentes limpias.

» La cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales casi se duplicó, al pasar de 4,2% en 2014 a 8,2% en 2016.

» La provincia de Guanacaste muestra una notable recuperación de su cobertura forestal: de 51% en 2005 a 60% en 2015. Sin embargo, paralelamente hay deforestación en algunas zonas; por ejemplo, en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Costa Rica-Nicaragua se registra una pérdida de más de 1.300 hectáreas de bosque.

» En 2016 se reportó la mayor superficie afectada por incendios forestales en los últimos quince años: 56.139 hectáreas.

» Un análisis de imágenes satelitales encontró que entre 2000 y 2015 se cambió el uso de 5.600 hectáreas de suelo para dedicarlas al cultivo de piña.

» Por primera vez en 165 años de registros, el territorio nacional fue impactado directamente por un huracán (Otto). Fallecieron diez personas, 7.425 fueron atendidas en albergues temporales y 461 comunidades sufrieron daños de diversa índole. Las áreas más afectadas ya habían sido identificadas en varios estudios como susceptibles de inundación.

» Entre 61 municipalidades consultadas, solo ocho tienen una oficina especializada en gestión del riesgo de desastre, y apenas diecisiete cuentan con un plan cantonal de desarrollo humano que integre esa variable.

» Entre 1950 y 2016 se aprobaron 379 leyes sobre el uso del suelo, en su mayoría (73,3%) centradas en temas forestales. Estos instrumentos prevén el otorgamiento de diversos tipos de incentivos, cuyos principales beneficiarios han sido personas físicas y empresas privadas (53,2%), en especial para impulsar actividades productivas y proyectos de colonización agrícola.

» En el marco de la "Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres" (Cites), el decreto ejecutivo 40379 designó al Incopescas como la Autoridad Científica para especies marinas de interés pesquero y acuícola, y al MAG como Autoridad Administrativa. De esta forma, se eliminó la participación de una instancia científica colegiada en la emisión de criterios técnicos, permisos y certificados de pesca para las especies mencionadas.

» Por sexto año consecutivo, las acciones colectivas sobre asuntos ambientales se mantuvieron en sus máximos niveles desde 1993. En 2016 este tema registró su valor más alto como porcentaje del total de protestas sociales del país (15,8%).

CUADRO 4.1

## Resumen de indicadores ambientales. 2012-2016

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Uso de recursos</b>					
Huella ecológica (hectáreas globales por habitante) <sup>a/</sup>	1,90	1,88	1,90	1,87	
Biocapacidad (hectáreas globales por habitante) <sup>b/</sup>	1,71	1,74	1,76	1,79	
Razón entre huella ecológica y biocapacidad <sup>c/</sup>	1,11	1,08	1,08	1,05	
Participación de la huella de carbono (%) <sup>d/</sup>	30,7	31,1	31,1	31,9	
<b>Uso de la tierra</b>					
Área en permisos de construcciones nuevas en m <sup>2</sup>					
En la GAM (m <sup>2</sup> )	1.838.893	1.791.326	1.994.953	2.219.923	2.004.927
En cantones costeros (m <sup>2</sup> )	311.528	322.582	459.548	527.519	580.577
En el resto del país (m <sup>2</sup> )	592.757	574.779	689.223	750.191	815.958
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m <sup>3</sup> )	16.971	14.112	7.424	13.341	12.837
Número de pozos legales perforados (acumulado)	14.776	14.926	15.003	15.115	16.624
Población que recibe agua de calidad potable (%)	92,2	92,8	93,4	91,2	91,8
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%)	75,3	75,5	78,5	76,6	74,1
Procesamiento anual de madera en rollo (m <sup>3</sup> )	1.058.708	972.542	1.017.000	956.815	965.602
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	4.252	3.107	2.784	2.330	2.310
Área sembrada de productos agrícolas (ha)	465.842	493.970	490.809	463.991	471.463
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	9.360	7.449	7.832	11.055	7.907
Importación de plaguicidas (kgia)	7.655.882	7.397.896	7.845.987	7.986.371	6.706.442
Consumo de energía secundaria (TJ)	125.619	126.177	128.342	135.158	144.548
Hidrocarburos (%)	72,2	71,9	72,1	72,9	73,2
Electricidad (%)	25,8	26,0	25,8	25,1	24,4
Coque (%)	1,9	2,1	2,1	2,0	2,4
Biomasa (%)	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	2,9	0,4	1,7	5,3	6,5
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	3,6	1,0	1,1	2,4	3,8
Intensidad energética <sup>e/</sup>	0,053	0,051	0,050	0,051	0,053
Promedio anual de concentración de PM <sub>10</sub> en el aire de San José (µg/m <sup>3</sup> ) <sup>f/</sup>	27	25	24	26	
Rechazos en RTV por emisiones contaminantes (%)	22,8	19,7	20,4	20,5	20,2
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día) <sup>g/</sup>	1.226	1.217	1.166	1.149	846
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	90	107	130	110	105
Empresas con certificación para sostenibilidad turística	45	18	24	20	30
<b>Conservación</b>					
Áreas silvestres protegidas (ha)	1.354.488	1.354.488	1.354.488	1.354.488	1.354.488
Áreas marinas protegidas (ha)	1.501.485	1.501.485	1.501.485	1.501.485	1.501.485
Áreas en la Red de Reservas Privadas (ha)	81.902	81.845	82.205	82.677	83.533
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	62.276	61.184	36.374	59.015	40.036
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	5.392	4.586	4.652	4.903	2.007
<b>Riesgo</b>					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	700	729	429	338	94
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	3.056	6.982	5.224	4.877	4.207
Emergencias con materiales peligrosos	116	143	107	121	102
Emergencias con LPG	2.940	6.839	5.363	4.769	4.105
<b>Gestión institucional</b>					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	0,36	0,36	0,35	0,32	0,33
Presupuesto del Minae como porcentaje del PIB	0,18	0,17	0,16	0,16	0,16
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	434	397	437	206	247
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	31	34	57	50	51

a/ Patrón de uso de los recursos naturales por las actividades productivas que realizan los habitantes. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

b/ Capacidad de los ecosistemas para satisfacer la demanda de los habitantes según su ritmo de regeneración natural.

c/ El valor 1 es indicativo de equilibrio entre el uso y la disponibilidad de recursos. Valores menores a 1 representan crédito ecológico o patrón de uso sostenible, y valores mayores a 1 implican una deuda ecológica o patrón de uso insostenible.

d/ La huella de carbono representa el territorio ecológicamente productivo que se requiere para absorber las emisiones de carbono. El indicador muestra el porcentaje con respecto a la huella ecológica total.

e/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios, y el PIB en colones (base 1991).

f/ Los datos se basan en la información obtenida cada año en los puntos de muestreo en San José.

g/ El dato del 2012 fue estimado con la población total del cantón central de San José, según la información del Censo 2011, del INEC.

## VALORACIÓN GENERAL

La presencia del tema ambiental en el discurso y la imagen del país es notoria, pero también su desconexión con las rutas que ha tomado el estilo de desarrollo desde los años noventa. En esta edición se encuentra que los patrones de uso del suelo sin planificación y de alto impacto ambiental que se han venido registrando, no solo están en la Gran Área Metropolitana (GAM), sino que se expanden a otras partes de la geografía nacional, con comportamientos reiterados y onerosos para el desarrollo humano; además, aumentan la vulnerabilidad a desastres y comprometen los innegables logros en materia de protección. No se observa, salvo en aspectos específicos, una clara prioridad ambiental en la forma de ocupar y afectar el territorio y los recursos naturales fuera de las áreas de conservación. Costa Rica muestra, en consecuencia, una insostenibilidad ambiental consolidada en algunos ámbitos, y riesgos en donde mejor se ha desempeñado.

Ciertamente en el mediano y largo plazos prevalecen tendencias insostenibles, pero también hay fortalezas históricas y avances puntuales que reportar. En 2016 se mantuvieron –e incluso mejoraron– algunos indicadores que sustentan la buena percepción internacional sobre Costa Rica: áreas protegidas, recuperación de cobertura forestal, electricidad limpia, acceso a agua potable, herramientas legales e instrumentos pioneros para la conservación, entre otros. La generación de datos y algunos reacomodos institucionales han tenido una evolución positiva, para tratar el tema de manera más integrada entre sectores. Sin embargo, estos logros no alcanzan para cambiar el rumbo en al menos tres frentes.

El primero está determinado por los patrones de uso del territorio y su falta de ordenamiento. Un análisis sobre tres ciudades intermedias fuera de la GAM (San Isidro del General, Ciudad Quesada y Guápiles) demuestra que en ellas se repiten los errores que caracterizan el centro del país, y que este Informe ha estudiado a profundidad en dos ediciones previas: un crecimiento urbano con un ritmo aun más acelerado y disperso, expansión lineal a lo largo de viejas y nuevas carreteras, sistemas de transporte de alto costo para el ambiente y la calidad de vida, una flota vehicular que crece, mala infraestructura, poco tratamiento de aguas residuales y mal manejo de residuos sólidos. Todo ello sucede, además, en el marco de cantones donde la regulación de uso del suelo está desactualizada e incompleta.

Un territorio sin ordenar implica, en todo el país, mayor vulnerabilidad a los desastres. El huracán Otto, que golpeó Costa Rica en

noviembre del 2016, evidenció la magnitud del impacto que puede generar un evento natural intenso en un contexto de rezago social y uso no controlado del suelo. Por ejemplo, en Upala las inundaciones se dieron en sitios en los que ese riesgo ya había sido identificado, en propuestas de regulación que no se logró aprobar debido a resistencias políticas. Del mismo modo, la ubicación de viviendas en las orillas de los ríos expuso a las personas, y las fallas en la tarea de evacuar en forma oportuna se tradujeron no solo en daños materiales, sino en la pérdida de vidas humanas. Es decir, el huracán encontró un escenario de riesgo claramente configurado. Este capítulo profundiza en las acciones desplegadas ante esa catástrofe y encuentra que, pese a un manejo activo y con alta participación política a nivel central, hay escasas capacidades locales para la reducción de amenazas y la respuesta ante episodios como este.

La gestión inadecuada del suelo explica varias formas de afectación del patrimonio natural que reporta este Informe, como la derivada de patrones de ocupación y producción agrícola: cambios de uso del suelo e invasión de zonas protegidas por la expansión de cultivos, pérdida de manglares y frentes de deforestación, acompañados por el alto impacto de un paquete tecnológico dependiente de los agroquímicos, tendencia que no cede ni muestra avances en el estímulo y crecimiento de prácticas alternativas. Este comportamiento genera un asedio sobre las áreas de conservación, la mayor fortaleza entre las agendas ambientales del país, y hace que su defensa ante nuevas amenazas sea clave.

El segundo frente de insostenibilidad consolidada es el uso de recursos naturales clave para el desarrollo, como la energía y el agua. No hay cambios en la matriz energética, que sigue dependiendo del petróleo y que tiene deudas ya históricas en el sector transporte (el mayor consumidor y contaminador del país): se compran más combustibles, crece la flota vehicular, persiste la ineficiencia del sistema de transporte público y aumentan las emisiones. En cuanto al recurso hídrico, en el área metropolitana se reportan mejoras en el tratamiento de aguas residuales, pero son insuficientes y no han sido acompañadas de una más firme protección de las fuentes y no se actualiza la legislación.

Un último frente que favorece los problemas para la sostenibilidad ambiental es la gestión política. Como se dijo, en el 2016 hubo cambios que evidencian una integración más estrecha entre sectores (por ejemplo, en materia de cambio climático) y un mayor impulso a los esfuerzos por generar información (como en la gestión del recurso hídrico). Sin embargo, este capítulo no logró registrar avances en las capacidades técnicas y finan-

cieras de las entidades, que se traduzcan en un mejor control, fiscalización, evaluación y reducción de impactos. En consecuencia, se ha incrementado la conflictividad: en el año bajo estudio, la temática ambiental tuvo su mayor peso como proporción de todas las protestas sociales ocurridas en el país desde 1993. Algunas decisiones públicas generaron reacción, y dan señales de alarma sobre el nivel de prioridad política que se asigna a este ámbito. Sobresalen la oposición a nuevos reglamentos para el registro de agroquímicos, a la decisión de designar a Incopesa como autoridad científica en cuanto a las especies amenazadas con interés comercial, las omisiones en el control de los efectos negativos de la expansión piñera y el crecimiento urbano no planificado.

Habida cuenta de este contexto, por primera vez el Programa Estado de la Nación realizó una encuesta enfocada en identificar los patrones de comportamiento en materia ambiental y la viabilidad de cambios en la ciudadanía. Se encontró que existe una gran apropiación discursiva del tema: el ambiente no se pierde entre las prioridades de la población, ni se considera que su protección es incompatible con el desarrollo. Sin embargo, en la práctica la gran mayoría de los hábitos no apunta a la sostenibilidad. Los patrones que muestran alguna tendencia de menor impacto son aquellos que representan un beneficio individual que sirve como aliciente para la transformación de costumbres. Según la encuesta, la disposición al cambio se ve entorpecida por dos tipos de barreras: por un lado, la falta de alternativas y políticas públicas para estimular –o forzar– la modificación de conductas (como sucede en materia de transporte, por ejemplo) y por otro, un reto cultural. La percepción mayoritaria es que la gente está interesada en el ambiente, pero no hace nada concreto para protegerlo; se siente en parte responsable, pero le “pasa la pelota” a las autoridades, y cree que son estas, no las personas, las que no están cumpliendo su tarea.

En suma, sin grandes cambios en las tendencias, este capítulo identifica frentes en los que el país sigue recorriendo caminos de reconocido efecto negativo para la sostenibilidad ambiental, y enfrenta esos impactos con limitadas capacidades y una prioridad política que no solo se mantiene baja, sino que podría debilitarse si el tema no se incorpora de manera más clara en la agenda del desarrollo. La consecuencia de ello puede ser, a corto y mediano plazos, que la agudización de patrones insostenibles de uso del territorio y los recursos acabe minando las riquezas del patrimonio que Costa Rica ha querido cuidar.

## VALORACIÓN DEL VIGESIMOSEGUNDO INFORME

En 2015 no hubo cambios significativos en el balance del desempeño ambiental de Costa Rica, caracterizado por fuertes presiones que amenazan la disponibilidad y calidad de los recursos naturales, y persistentes impactos de las actividades humanas y productivas en el territorio. Con esa constatación, este capítulo se enfoca de manera especial en un tema poco explorado en ediciones anteriores: las capacidades del Estado para realizar una gestión que permita avances efectivos en la sostenibilidad del desarrollo nacional.

En términos generales, los hallazgos señalan que en este campo el país tiene una normativa muy amplia, una institucionalidad diversa, en su mayoría de creación reciente, y gran cantidad de herramientas legales, administrativas y de política pública. Sin embargo, por medio de varios análisis a profundidad se comprobó que se ha puesto énfasis en mecanismos y trámites de control previo, pero existen notables debilidades para la prevención y la evaluación adecuada de los efectos de las actividades humanas, así como en la capacidad de fiscalización y tutela, más allá de los controles mencionados.

Costa Rica tiene logros históricos y una base firme en materia de conservación ambiental. No obstante, es fácil entender que, sin capacidades para ejercer las tareas sustantivas de prevención y fiscalización de los impactos de las actividades humanas y productivas, la gestión tan solo alcanza para reaccionar ante daños ya ocurridos. Solo cabe esperar más deterioro si no se otorga a la sostenibilidad ambiental un lugar prioritario en la agenda del desarrollo humano.

## ASPIRACIONES

### ■ UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

### ■ NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

### ■ REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

### ■ PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

### ■ MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

### ■ EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

### ■ CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

### ■ UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

### ■ CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

CAPÍTULO  
4

## Armonía con la naturaleza

**Introducción**

El presente capítulo utiliza información de 2016 para hacer un balance del desempeño nacional en materia de gestión ambiental, entendida como las acciones tendientes a la conservación, uso y administración del patrimonio natural en nombre de las generaciones futuras (PEN, 2000). A diferencia de otras áreas analizadas por el *Informe Estado de la Nación*, en este tema el seguimiento a menudo es obstaculizado por la falta de datos sistemáticos y grandes carencias de indicadores y mediciones. Habida cuenta de ello, el enfoque central son las implicaciones del tipo y ritmo de uso del territorio y sus recursos, así como los aspectos normativos, políticos y sociales que los acompañan, con la información disponible y desde la perspectiva del conjunto de aspiraciones planteadas al inicio del capítulo.

De manera indirecta, el texto también aporta información sobre los avances en torno a otras aspiraciones, como por ejemplo los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) planteados por las Naciones Unidas en la llamada “Agenda 2030”. En ambos casos, las ediciones anteriores han encontrado que Costa Rica tiene importantes fortalezas en las metas de protección de los recursos y acceso extendido a algunos bienes ambientales por parte de la población, pero serias debilidades en las relacionadas con el uso sostenible del territorio, el desarrollo urbano con bajo impacto ambiental, la reducción del riesgo de desastre y modelos de uso energético menos contaminantes, así como el cuidado del agua, el suelo y otros recursos.

Las secciones del capítulo están organizadas en torno a los conceptos de *resultados*, *procesos* y *capacidades* de la gestión ambiental. En el ámbito de los *resultados* se da cuenta del estado y uso de los recursos naturales. El ordenamiento territorial y, con una óptica más amplia, los efectos de la forma en que se utiliza el suelo, constituyen el eje central del análisis, pues tienen relación con casi todos los componentes del medio. En esta edición se presentan tres apartados. El primero incluye, a su vez, varios aportes: i) una mirada a las tendencias de crecimiento urbano en tres ciudades intermedias: San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles, ii) un estudio con perspectiva histórica sobre el uso agrícola del suelo, y iii) un ejercicio de seguimiento al tema de las áreas silvestres protegidas y la conservación de ecosistemas. El segundo apartado examina el estado de los recursos naturales y sus implicaciones, particularmente en lo que concierne a la matriz energética, el agua y los bosques. Y en tercer lugar se valoran los resultados de la gestión del riesgo de desastre, con énfasis en el impacto que tuvo en Costa Rica el huracán Otto, la vulnerabilidad previa que marcó la ocurrencia de ese fenómeno y las percepciones de diversos actores sobre la respuesta institucional ante la emergencia.

En el ámbito de los *procesos* se complementa el análisis de los impactos del huracán Otto con un estudio sobre el marco regulatorio e institucional de la gobernanza en materia de prevención y reducción del riesgo, con especial

atención en el rol asignado al sector municipal. Luego se da seguimiento a los cambios normativos efectuados en 2016 e inicios de 2017, y por primera vez se incluye una breve descripción del uso del decreto ejecutivo para atender asuntos ambientales. También se incorpora un aporte acerca de la evolución y características de la legislación sobre uso del suelo promulgada entre 1950 y 2016. Por último, se evalúan la conflictividad ambiental y la política pública relacionada con el cambio climático.

En el ámbito de las *capacidades* para la gestión ambiental, en esta edición se analiza la tendencia a la judicialización de los conflictos y la atención que reciben las denuncias en este campo. También se reporta la reciente integración del capital natural y las cuentas ambientales en la contabilidad económica nacional.

Al final del capítulo se incluye un aporte especial que sintetiza los resultados de la “Encuesta sobre patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”, realizada durante entre junio y julio de 2017. Se trata de la primera ocasión en que el Programa Estado de la Nación hace una encuesta específicamente sobre el tema ambiental. Su objetivo es profundizar en el conocimiento de la huella ecológica de la ciudadanía y la viabilidad de cambiar algunos patrones de comportamiento que generan altos impactos. Un análisis más detallado se presentará en fecha posterior al lanzamiento de este Informe.

### Resultados de la gestión territorial

La forma en que se ocupa y gestiona el suelo es clave para entender el desempeño ambiental. Los patrones que se observan hoy en el país comprometen la sostenibilidad: en la última medición internacional de la huella ecológica (Global Footprint Network, 2017, con datos de 2013) Costa Rica muestra una brecha de 62,1% entre el uso que su población hace de los recursos, y la capacidad del territorio para proveerlos y reponerlos. Desde la óptica de los resultados de la gestión ambiental, esa brecha se hace evidente en dos aspectos: el crecimiento urbano, cuyo análisis en esta ocasión se enfoca en las llamadas “ciudades intermedias” –donde se repiten los errores cometidos en la Gran Área Metropolitana– y en el uso del suelo agropecuario, que en términos generales no sigue una dirección que busque reducir sus impactos sobre el medio. En ambos casos, Costa Rica aprovecha poco sus normas y políticas para implementar acciones efectivas y construir un modelo sostenible de uso del suelo. En este contexto son excepción las áreas silvestres protegidas; con amenazas diversas y limitadas capacidades para su gestión, se mantienen como una estrategia exitosa para ordenar una parte del país. Esta sección analiza estos tres temas, desde la perspectiva de los patrones de ocupación territorial y los resultados de las modalidades actuales de gestión.

### Ciudades intermedias reproducen errores de la GAM

En las últimas ediciones de este capítulo se analizaron las implicaciones de la falta de ordenamiento territorial en la Gran Área Metropolitana (GAM). Se estudió el modelo de ciudad, la ausencia de visión regional y los severos efectos ambientales, económicos y sociales de patrones de crecimiento urbano desordenados y con débiles o nulas políticas de gestión del suelo. En esta ocasión el enfoque se puso fuera de la GAM, para conocer la evolución de las llamadas “ciudades intermedias” y comparar sus tendencias con las examinadas en Informes anteriores.

No hay consenso sobre la dimensión espacial que define una ciudad inter-

media, pues los países son diversos y tienen escalas muy distintas. En naciones pequeñas, donde hay una o como máximo dos metrópolis dominantes (como sucede en parte de América Latina), las demás ciudades están poco pobladas y, en ocasiones, su pobreza les resta peso económico (Sánchez, 2017). Por tanto, sin ser los centros urbanos principales, lo que resalta en las ciudades intermedias es que funcionan como canales para el desarrollo de las actividades económicas y sociales de sus regiones. Ese rol es el que las diferencia, más allá del tamaño de su territorio o de su población (Llop y Bellet, 2000).

En Costa Rica, muchas de las ciudades intermedias son relativamente jóvenes. Al menos siete se ubican fuera de la GAM (mapa 4.1) y muestran una estructura polinuclear (Pujol, 2004); estas constituyen el principal objeto de este estudio. No obstante, se debe recordar que en la GAM está la principal concentración de actividades y población del país, por lo que las cabeceras de las provincias de Alajuela, Heredia y Cartago pueden considerarse también ciudades intermedias. En el resto de la región Central hay aglomeraciones urbanas pequeñas, muy asociadas a la capital, que son núcleos subregionales y “ciudades dormitorio” para personas que trabajan en la GAM, como Grecia y San Ramón.

Fuera de la GAM, las ciudades intermedias operan como importantes centros regionales por su funcionalidad; cuentan con una infraestructura institucional que las distingue en su entorno: universidades, hospitales, sucursales de entidades públicas y múltiples actividades económicas. Algunas de ellas, debido a su localización e historia, realizan tareas especializadas y únicas (los puertos, por ejemplo) y otras son capitales provinciales que se consolidaron hace más de un siglo, como Liberia, Puntarenas y Limón. A estas se suman Ciudad Quesada, San Isidro de El General, Guápiles y Turrialba. Son polos de atracción de empleo y de movilidad de personas trabajadoras provenientes de las áreas vecinas (Sánchez, 2017); sus indicadores de desarrollo son mejores que los del resto de la región, ofrecen mayores oportunidades y niveles de calidad de vida que el pro-

medio cantonal, y a menudo incluso más altos que la media nacional, de modo que muestran grandes diferencias internas, en particular entre sus núcleos urbanos y rurales.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO URBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS**, véase Sánchez, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Para este análisis, gracias a la disponibilidad de información, se escogieron como casos de estudio tres ciudades que tienen gran peso regional e importantes procesos de crecimiento urbano reciente: Ciudad Quesada, Guápiles y San Isidro de El General (recuadro 4.1). A continuación se evalúan las tendencias y el estado del ordenamiento territorial en cada una de ellas, con énfasis en sus implicaciones ambientales. Otras características relevantes, como empleo, valor del suelo y políticas de vivienda, pueden consultarse en Sánchez (2017).

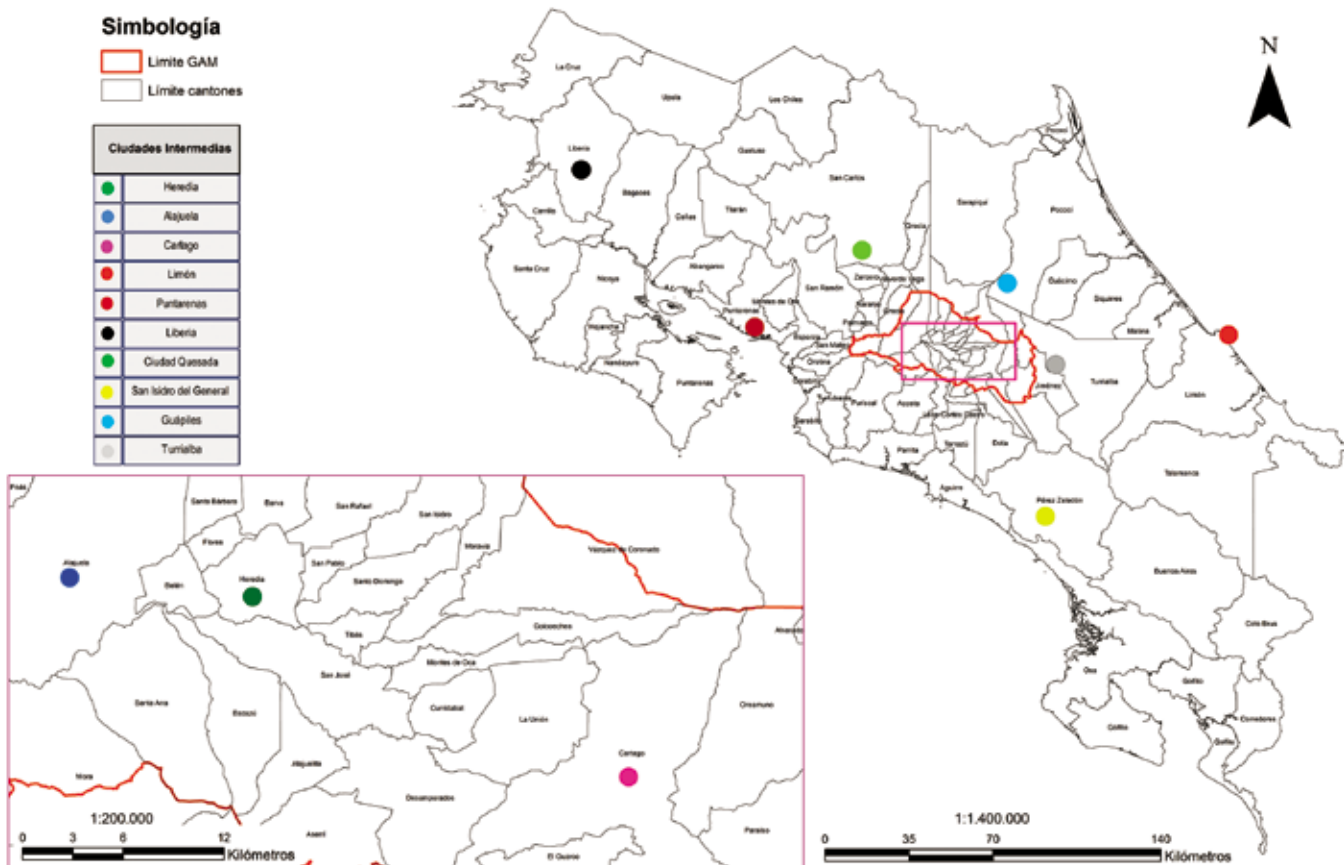
En términos generales las ciudades intermedias exhiben síntomas preocupantes, similares a los de la GAM. Los patrones de crecimiento urbano (lineal y de baja densidad) no solo se asemejan, sino que en algunos casos avanzan a ritmos aun más acelerados y están afectando los servicios, el transporte, la infraestructura y el ambiente. Los instrumentos de gestión del territorio son débiles, parciales y desactualizados. Aunque hay una diferencia de procesos históricos entre la GAM (con muchas décadas de crecimiento) y las ciudades más jóvenes, los datos parecen mostrar la misma evolución hacia el caos urbano de la primera.

### Crecimiento urbano más acelerado y disperso que la GAM

Las tres ciudades analizadas se desarrollaron recientemente. Según datos del INEC, en términos de población total muestran un fuerte aumento desde finales del siglo XX (gráfico 4.1). Sin embargo, en el último período intercensal (2000-2011) el ritmo bajó, sobre todo en San Isidro de El General, que registró una tasa de crecimiento de tan

MAPA 4.1

## Ubicación de ciudades intermedias fuera de la GAM



Fuente: Sánchez, 2017.

## RECUADRO 4.1

## Precisiones metodológicas sobre el estudio de las ciudades intermedias

El estudio de las ciudades intermedias realizado para este Informe, específicamente de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles, se enfoca en el distrito central o casco urbano de esas localidades<sup>1</sup>, no en los cantones a los que pertenecen. Sin embargo, en algunos aspectos no existe información a ese nivel geográfico, por lo que se recurre a datos cantonales o distritales con el fin de enriquecer y contextualizar el análisis. Se debe tener presente que no siempre ello implica que la información se puede extrapolar al área estudiada.

Del mismo modo, para comparar tendencias en el tiempo los datos disponibles no siempre corresponden a los mismos años para cada una de las ciudades seleccionadas. Por ende, la información que se presenta busca mostrar la dirección general de los indicadores, pero no precisar su comportamiento en el período específico que se analiza. Para conocer más detalles metodológicos se recomienda consultar la investigación de Sánchez, 2017.

solo 0,9% (menos que la media nacional de 1,1%). En Ciudad Quesada y Guápiles el incremento fue mayor que en el país y la GAM, pero aun así fue menos de la mitad que entre 1984 y 2000. Durante ese lapso la población de Guápiles creció 2,4 veces, influida por la construcción de la ruta 32. En San Isidro de El General la dinámica se ha visto afectada por procesos migratorios y un relativo aislamiento físico, que limitan su expansión.

Estas ciudades se localizan al pie de cadenas montañosas y sirven de acceso a las zonas bajas cercanas, como resultado de un proceso de “colonización” que se desplazó del centro hacia las costas del país. Pese al crecimiento urbano, cabe resaltar que aún predominan los bosques, cultivos y pastos como los principales usos del suelo (mapa 4.2), hecho que supone un reto en cuanto al impacto



que esta expansión podría generar sobre la riqueza natural. En San Isidro de El General, el bosque y los pastos cubren un 38% y un 40% del distrito, respectivamente; en Ciudad Quesada, pastos y árboles dispersos agrupan cerca del 49% del área y el bosque un 38%. Y en Guápiles el bosque representa más de la mitad de la superficie distrital (cerca del 55%).

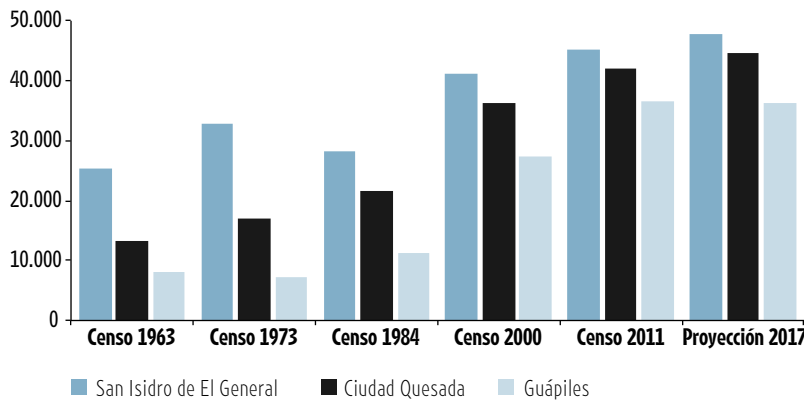
En términos generales, las tres ciudades han visto crecer su mancha urbana a un ritmo mucho mayor que el registrado en la GAM recientemente, hasta un 40% más en periodos similares. San Isidro de El General es la que más ha aumentado, un 66% en doce años (gráfico 4.2). Es importante considerar que en estos tres casos los procesos de expansión son incipientes, mientras que la GAM los

vivió de forma más acelerada en décadas previas.

En San Isidro de El General, la actividad productiva ha generado un sistema centro-periferia con una alta concentración de servicios. Esto ha configurado una ciudad extendida, que se despliega a lo largo de los caminos principales con pequeños poblados. En 2003 había cerca de 548 hectáreas de cobertura urbana

GRÁFICO 4.1

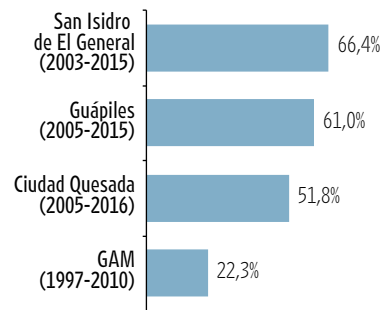
**Población total en tres ciudades intermedias**



Fuente: Sánchez, 2017 con datos del INEC.

GRÁFICO 4.2

**Crecimiento de la mancha urbana en ciudades intermedias**



Fuente: Sánchez, 2017.

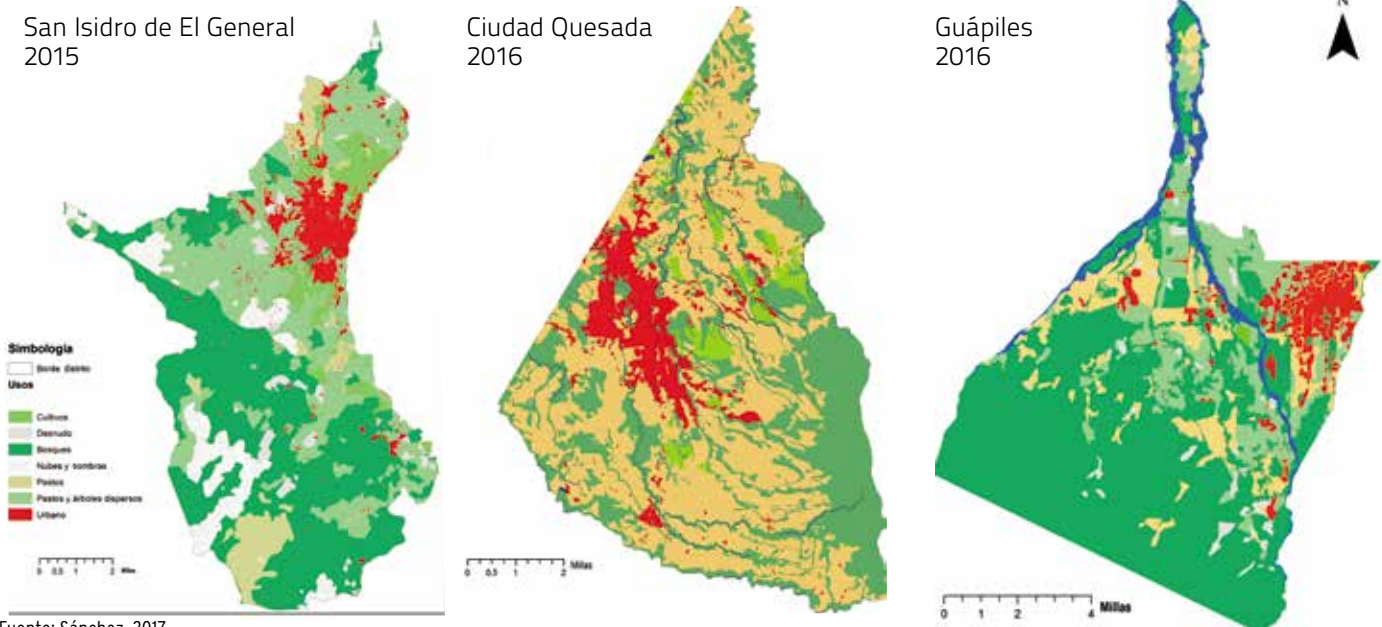
MAPA 4.2

**Usos del suelo en tres ciudades intermedias**

San Isidro de El General 2015

Ciudad Quesada 2016

Guápiles 2016

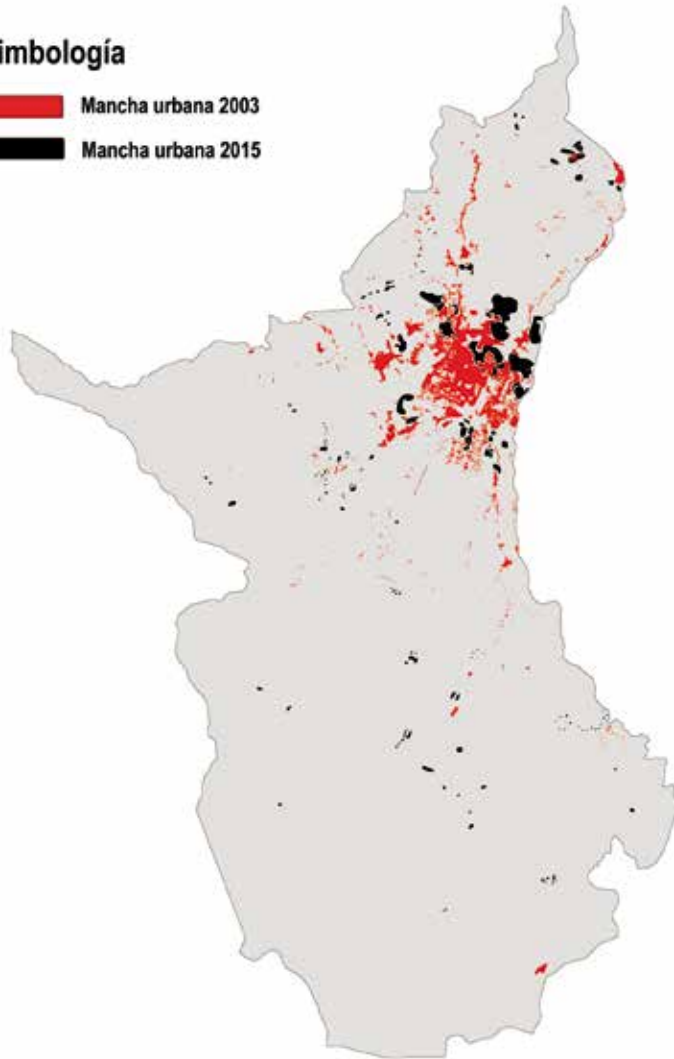


Fuente: Sánchez, 2017.

MAPA 4.3

**San Isidro de El General: evolución de la mancha urbana. 2003-2015****Simbología**

- Mancha urbana 2003
- Mancha urbana 2015



Fuente: Sánchez, 2017 con datos de ProDUS-UCR, 2008, MAG y Google Earth.

(un conglomerado que rodea la ruta 2 y se desborda hacia los costados, particularmente hacia el suroeste). Este patrón se ha mantenido en el tiempo sin una lógica clara de ordenamiento territorial y en 2015 abarcó cerca de 912 hectáreas (mapa 4.3).

El centro de la ciudad cubre cerca de una tercera parte de la mancha urbana y tiene una alta importancia regional, ya que concentra alrededor del 50% de las patentes comerciales del cantón y más del 50% de la población empleada en actividades de servicios y comercios.

Hacia él deben desplazarse los habitantes para satisfacer sus necesidades esenciales. Los servicios institucionales y comunales abarcan casi un 16% de la mancha, en propiedades de gran tamaño. Predominan los usos mixtos del suelo.

También hay un amplio sector residencial, el más denso de Pérez Zeledón, aunque con una expansión lineal. Representa cerca del 30% de la mancha urbana. Otro 20% corresponde a lotes baldíos o desocupados, cuya existencia tiene implicaciones diversas: si bien constituyen una reserva de terrenos para desarrollos futuros,

también pueden afectar la vitalidad y la imagen de la ciudad (percepción de inseguridad, contaminación por basura, especulación, aumento de valor de la tierra, entre otros; Sánchez, 2017). Se registra un déficit importante de áreas verdes y espacios públicos, menos del 1% del espacio urbano. La relación entre zonas verdes y residenciales es menor al 3%, lo cual incide negativamente en la calidad de vida.

Por su parte, Ciudad Quesada es el distrito de la región Huetar Norte con mayor área urbanizada; en 2005 esta cubría cerca de 873 hectáreas, distribuidas en núcleos urbanos (algunos consolidados y otros sin consolidar), con un gran desarrollo lineal sobre algunas calles importantes. En 2016 la mancha urbana ascendía a 1.325 hectáreas, lo que representa un crecimiento de 51,8% en once años (mapa 4.4).

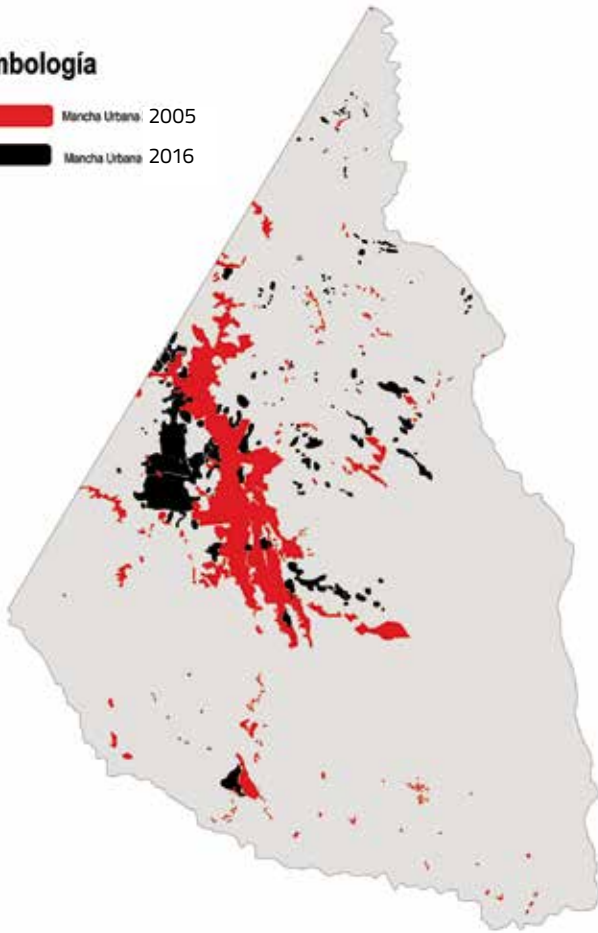
El centro del distrito tiene una gran diversidad de usos del suelo y, al igual que en San Isidro de El General, ocasiona una fuerte dependencia en el resto del cantón. El crecimiento urbano conlleva varios desafíos. Por ejemplo, el sistema hidrográfico limita las posibilidades de construir una red vial más amplia, mejor integrada, que saque del casco central el transporte de carga pesada. Además, en las cercanías de la ciudad el terreno es muy quebrado, lo que reduce la disponibilidad de espacios aptos para urbanización. Hay problemas de estacionamiento en las calles principales, de servicios de alcantarillado sanitario y pluvial, entre otros. Existen pocas vías norte-sur y escasez de puentes en las rutas este-oeste. Además, la estructura topográfica hacia el norte y el oeste dificulta, cuando menos, un crecimiento ordenado. La nueva carretera Florencia-San Ramón tendrá mucho impacto sobre esta zona y podría generar presiones inconvenientes para su desarrollo (Sánchez, 2017).

Por último, en Guápiles la mancha urbana aumentó un 61% entre 2005 y 2015, al pasar de 817 a 1.320 hectáreas (mapa 4.5). No se siguió un proceso planificado de ordenamiento territorial y la expansión se dio tanto en núcleos consolidados como sin consolidar; se desarrolló de forma lineal sobre algunas vías importantes. Un hecho histórico que

MAPA 4.4

### Ciudad Quesada: evolución de la mancha urbana. 2005-2016

#### Simbología



Fuente: Sánchez, 2017 con datos de ProDUS-UCR, 2012, MAG y Google Earth.

distingue a esta ciudad es que muchos de los asentamientos agrícolas creados por el Instituto de Tierras y Colonización en los años sesenta –a partir del fraccionamiento de antiguos latifundios bananeros– hoy son urbanizaciones y barrios particularmente desvinculados de los poblados más grandes.

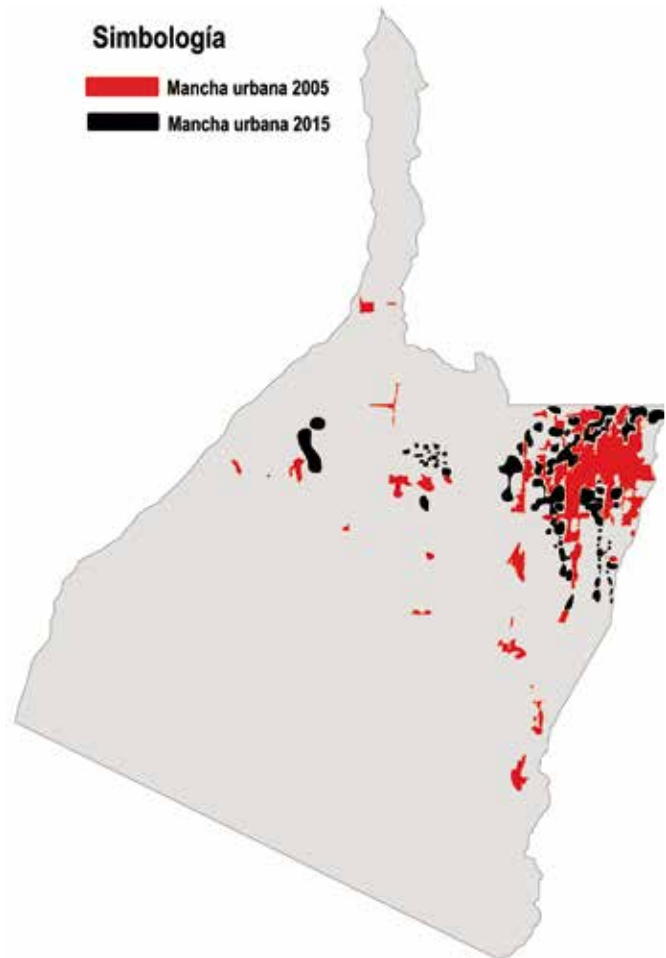
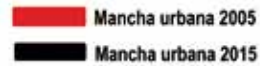
En los últimos años el crecimiento de Guápiles tiende a ser menos compacto y a separarse del foco urbano principal, para dirigirse hacia zonas con menor infraestructura de servicios. Los poblados más importantes se ubicaron en forma paralela a las carreteras nacionales, que han terminado atravesándolos. El patrón desordenado de esta ciudad ha resultado en una red vial discontinua, invasiones

en los márgenes de los ríos, dispersión de los habitantes y usos incompatibles con la vocación de protección de algunas áreas. El uso predominante del suelo urbano es el de vivienda, y en el centro hay una pequeña proporción de uso mixto. Se registra un crecimiento continuo de asentamientos residenciales en las afueras, lo que genera necesidades de transporte público más extendido, infraestructura de agua potable, electricidad y telefonía, así como dependencia del transporte privado (si las urbanizaciones están muy alejadas). A lo largo de la ruta 32 el porcentaje de viviendas es incluso mayor que el de comercios, aunque en las condiciones actuales el entorno no es idóneo para crear espacios residenciales.

MAPA 4.5

### Guápiles: evolución de la mancha urbana. 2005-2015

#### Simbología



Fuente: Sánchez, 2017, con datos de ProDUS-UCR, 2006, MAG y Google Earth.

La topografía plana de la carretera favorece el tránsito a altas velocidades, lo cual, unido a las fuertes precipitaciones de la zona, el flujo de vehículos pesados, la imprudencia de los conductores y problemas de diseño y señalización, la hacen propensa a accidentes viales. Además, muchos asentamientos no poseen áreas verdes o recreativas.

En forma paralela al ritmo de crecimiento de la mancha urbana, en estas ciudades se observa una tendencia a una mayor dispersión de las viviendas y las actividades económicas. Los desarrollos se extienden lejos del área construida y crecen en menor medida dentro o en los bordes de áreas ya consolidadas. Aunque ha variado en los últimos años, este es el

patrón que mostró la GAM en sus etapas de mayor expansión. Como ilustra el diagrama 4.1, entre dos observaciones (que difieren por la información disponible), la GAM tiende a bajar su índice de dispersión (pues comienza a llenar espacios vacíos entre zonas construidas y en áreas fuera del borde), mientras las ciudades intermedias se dispersan, generando los mismos efectos que marcaron el devenir de la GAM, en especial grandes necesidades de movilidad de la población trabajadora.

### Falta de ordenamiento territorial genera impactos ambientales y riesgos

La mayoría de los procesos de desarrollo urbano que han tenido lugar en Costa Rica ha carecido de una línea de planificación u ordenamiento territorial (o, en un sentido más amplio, de políticas de gestión del suelo). En los casos analizados, las herramientas de regulación son parciales, desactualizadas e insuficientes para la realidad actual. Ello conlleva una débil protección de las fuentes de agua, un mal manejo de los residuos sólidos, problemas de movilidad, sistemas de transporte ineficientes y un importante riesgo de desastre para las poblaciones.

Pérez Zeledón cuenta con un plan regulador parcial<sup>2</sup> elaborado por el INVU y aprobado por el Concejo Municipal en 1998, así como con un reglamento de zonificación y uno de permisos de construcción. Sin embargo, esos instrumentos se aplican en los distritos de San Isidro de El General y Daniel Flores, junto a otros doce poblados vecinos; esos son los sitios que se estimó necesario regular a la luz de las amenazas naturales que evidenció el paso del huracán César, en 1996. Dado que no consideró los posibles desarrollos futuros, hoy esa normativa es inadecuada (Sánchez, 2017). Entre 2006 y 2010, ProDUS-UCR hizo una propuesta de plan regulador cantonal, pero hubo diferencias entre su criterio técnico y la posición del gobierno local, en aspectos como el tamaño mínimo conveniente de los lotes. El plan fue desechado por la Municipalidad y al cierre de edición de este capítulo no existía un proyecto más reciente.

En Ciudad Quesada y Guápiles la situación es similar: en ambos casos exis-

DIAGRAMA 4.1

### Índice de dispersión de la mancha urbana<sup>a/</sup>

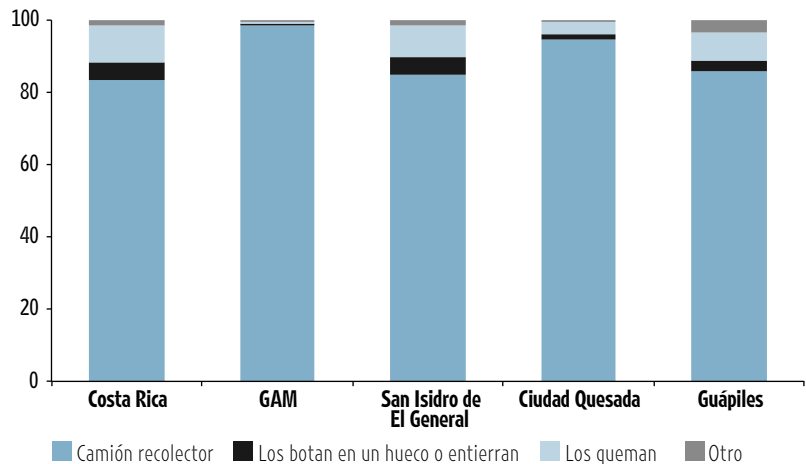


a/ Las observaciones 1 y 2 corresponden, respectivamente, a los años inicial y final del período indicado para cada ciudad.

Fuente: Sánchez, 2017.

GRÁFICO 4.3

### Porcentaje de viviendas, según método de disposición de residuos sólidos. Censo del 2011



Fuente: Sánchez, 2017 con datos del INEC.

te un plan regulador parcial elaborado por el INVU y aprobado por el Concejo Municipal en 1982. En Ciudad Quesada la normativa se diseñó con una proyección temporal de cinco años, por lo que tiene un desfase considerable, además de que solo regula la zonificación de la ciudad; actualmente se trabaja en un proyecto para todo el cantón. En Guápiles, una propuesta para el municipio completo gestada entre 2005 y 2008 fue rechazada por el gobierno local. Tampoco existen por ahora nuevas iniciativas para un plan de alcance cantonal.

Dada la escasa planificación urbana, hay impactos ambientales y notables rezagos en términos de sostenibilidad. Es el caso, por ejemplo, del manejo de los residuos sólidos: en las ciudades analizadas, el porcentaje de viviendas que dispone de ellos por medio de camión recolector es menor que en la GAM (gráfico 4.3); entre un 16% y un 6% de las utiliza otros métodos, que no aseguran el tratamiento debido y generan contaminación, además de problemas de salud.

Por otra parte, en materia hídrica se presenta una paradoja semejante a la

del resto del país: hay buen acceso, pero serios problemas en la disposición de aguas residuales. Los porcentajes de personas que no reciben agua potable son relativamente bajos y menores al promedio del país (6,9%), aunque mayores que en la GAM (1,3%): 4% en San Isidro de El General, 2,8% en Guápiles y 2,1% en Ciudad Quesada (Sánchez, 2017, con datos del INEC). En cuanto a la conexión del servicio sanitario con alcantarillado, en Ciudad Quesada casi no existe, y es baja tanto en Guápiles (3,5%) como en San Isidro de El General (13%). Más del 85% de las viviendas usa tanque séptico (gráfico 4.4).

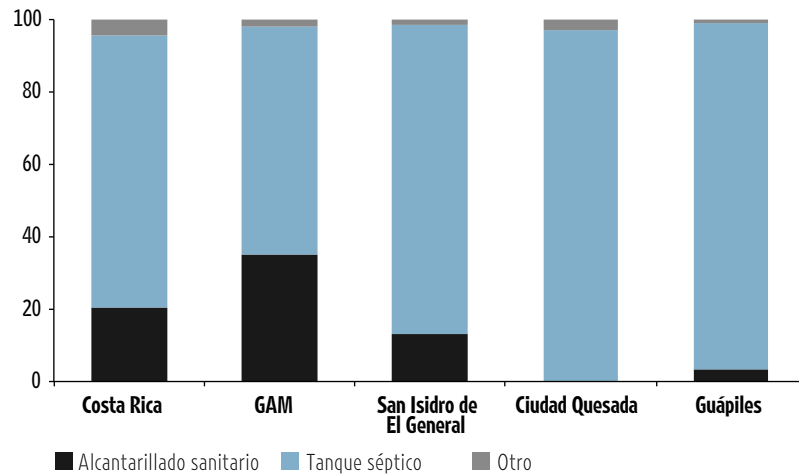
Otro aspecto relevante es la situación asociada a la flota vehicular, el transporte público y la infraestructura vial, que también reproducen los problemas de la GAM: congestión, limitaciones de movilidad, largos tiempos de viaje y contaminación (recuadro 4.2). La cantidad de vehículos por cada mil habitantes creció un 60% en el último período intercensal<sup>3</sup>, a un ritmo superior al 6% anual, mayor que el promedio nacional, aunque menor que el de la GAM (10,5%). San Isidro tiene casi la misma tasa que la GAM y el país (gráfico 4.5). No hay datos de las emisiones de gases que esto genera en cada ciudad, pero dado que el transporte es la actividad que más contamina en el país, la tendencia es preocupante. Los centros urbanos intermedios, en general, han pasado de ser “ciudades peatonales y de bicicletas, a ciudades de automóviles y motocicletas” (E<sup>4</sup>: Pujol, 2017).

Un último aspecto de interés es la gestión del riesgo de desastre, que tanto en las ciudades analizadas como en el resto del país se da en un marco de grandes amenazas naturales y, particularmente, en presencia de un factor clave, que es la ocupación urbana de zonas peligrosas, a contrapelo de lo que señalan la información y la normativa existentes, como se verá más adelante.

En Guápiles, y en general en el cantón de Pococí, las principales amenazas son hidrometeorológicas; el riesgo de deslizamiento es bajo en la mayor parte del territorio, que es plana, pero los ríos y quebradas constituyen el punto más vulnerable. La ocupación de planicies con

GRÁFICO 4.4

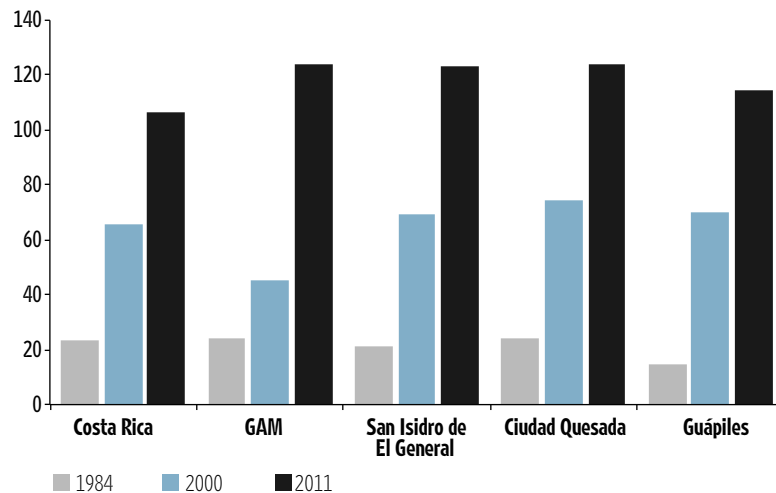
**Porcentaje de viviendas según tipo de conexión del servicio sanitario. Censo del 2011**



Fuente: Sánchez, 2017 con datos del INEC.

GRÁFICO 4.5

**Estimación de vehículos por cada mil habitantes<sup>a/</sup>**



a/ Este indicador se aproxima a partir del conteo de respuestas afirmativas a la pregunta ¿Tienen en esta vivienda carro? (no de trabajo) registrada en los Censos del INEC, dividiéndolo entre la población por distrito.

Fuente: Sánchez, 2017, con datos del INEC.

potencial de inundación, el desarrollo agropecuario inapropiado, el deterioro de las cuencas hidrográficas en las zonas altas y el crecimiento urbano desordenado pueden agravar el impacto de las inundaciones. Las áreas urbanas más afectadas se encuentran en las cuencas de los ríos Tortuguero, Suerte, Parismina y Toro Amarillo.

En Pérez Zeledón los distritos aptos para urbanización o agricultura mecanizada,

dadas las pendientes de la región, son San Isidro y Daniel Flores, pero las características de los ríos y la gran cantidad de planicies los hacen coincidir con áreas amenazadas de inundación. Según la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), hay dieciocho poblados en zonas propensas a este tipo de eventos, cuatro de ellas en San Isidro (mapa 4.6).

También en Ciudad Quesada la

## RECUADRO 4.2

**Infraestructura vial y de transporte en ciudades intermedias reproduce problemas de la GAM**

**San Isidro de El General.** La estructura de la red vial urbana está dominada por la carretera nacional 2, en especial después de la ampliación efectuada entre 2003 y 2005, que partió en dos la ciudad, restringió el movimiento de personas por problemas de seguridad y concentró de modo excesivo el flujo vehicular. Al igual que en la GAM, el centro está congestionado, se abusa del estacionamiento en las calles y no hay una cuadrícula bien definida. El transporte público funciona como un sistema radial, que se extiende del centro hacia la periferia, prácticamente sin intersecciones entre rutas, ni posibilidades de traslado directo entre poblados vecinos utilizando vías de circunvalación. Además, los nuevos desarrollos urbanos no siempre se han incorporado de forma adecuada a la red vial existente, tanto en la ciudad de San Isidro como con respecto a la carretera nacional 2, para lo cual debe considerarse también la infraestructura peatonal (semáforos y pasos a nivel). Muchas calles no están pavimentadas, lo que limita su uso y favorece la concentración de gran parte del tráfico en la ruta mencionada.

**Ciudad Quesada.** En materia de transporte público no existe una correcta planificación ni un adecuado diseño de las rutas, especialmente las urbanas, que se traslapan entre sí en un buen porcentaje y tienen demasiados ramales. La ciudad cuenta con una sola terminal, que no es muy accesible para peatones. Muchas paradas intermedias presentan deterioro y no resguardan a las personas de las inclemencias del clima y la inseguridad. Con respecto a la red vial, los ríos crean fuertes barreras naturales a la expansión de la zona; una cuadrícula central de apenas tres cuadrantes de ancho y un extensivo uso del estacionamiento congestionan la ciudad. No hay más que cuatro puentes que comunican en dirección este-oeste y solo uno es de dos vías. De norte a sur la redundancia de la red es nula. El desarrollo lineal de la red afecta el desempeño del sistema prácticamente a todas horas, pero en especial durante el “pico” de la tarde.

**Guápiles.** Aunque tiene más calles, la cuadrícula rápidamente desaparece para convertirse en una estructura desarticulada; hay largos tramos que no se conectan con

las calles paralelas, con algunos barrios o en otras direcciones. Existen dos redes de transporte de diseño radial; todas sus rutas se extienden del centro hacia la periferia, sin conexiones (con la excepción de dos que salen de Guápiles y se cruzan con algunas de Cariari hacia el oeste, lo que da conectividad y redundancia al sistema). El servicio de transporte público parece ofrecer mejores opciones, tanto dentro del cantón como hacia las principales ciudades vecinas, pero también la circulación excesiva y simultánea por las mismas calles constituye un problema. Además, el amplio uso de estacionamientos perpendiculares a las aceras impide la adecuada circulación de personas y obstruye las vías. Asimismo, una gran cantidad de vehículos pesados y el flujo de turistas hacen que la carretera 32 sea muy transitada, y por el importante desarrollo industrial al sur de esa zona, muchos peatones y ciclistas deben atravesarla a diario, pese a que no existe infraestructura adecuada.

Fuente: Sánchez, 2017.

principal amenaza natural del cantón circundante son las inundaciones. El crecimiento sin planificación ha permitido la invasión de los cauces de ríos, donde hoy se presenta un alto riesgo asociado a una infraestructura urbana mal diseñada. Además hay algunas áreas de pendientes altas que son medianamente vulnerables a la inestabilidad de laderas. Según la CNE, los poblados más afectados son Cedral Sur y Norte, Florencia, San Juan, Platanar y Santa Teresa, además de los lugares donde se han hecho cortes de caminos y tajos; por ejemplo, en la zona de ascenso de la ruta nacional 141, que comunica Ciudad Quesada con Zarcero, las características montañosas y las condiciones hidrometeorológicas constituyen peligros latentes.

### Uso del suelo agropecuario cambia, sin considerar la sostenibilidad

El segundo aspecto de la gestión territorial que analiza este Informe es el uso del suelo para la actividad agropecuaria. Tal como reportó el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, los cambios recientes en este ámbito no priorizan los criterios ambientales, sino que apuestan a un crecimiento poco sostenible y una tecnificación basada en el uso indiscriminado de productos agroquímicos. En esta edición el seguimiento anual se complementa con un análisis histórico.

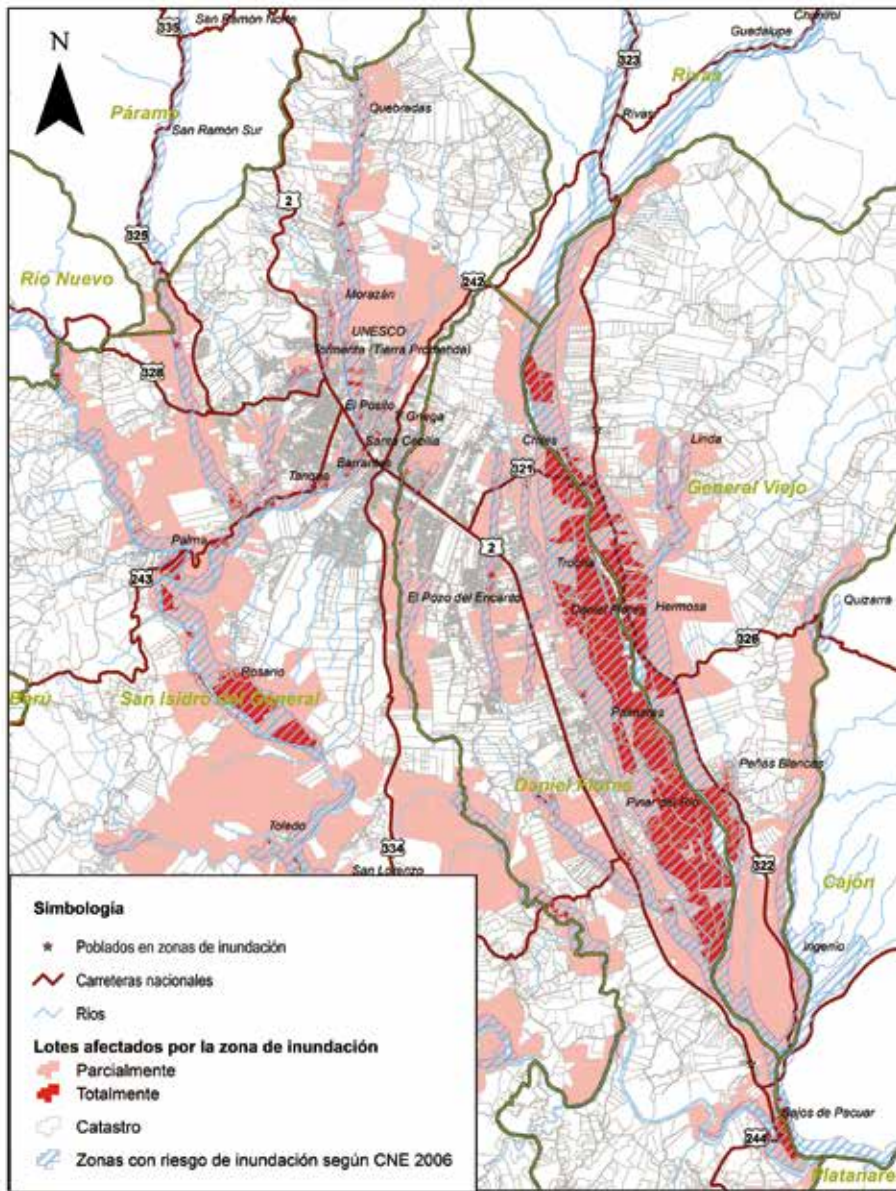
En 2016, la extensión de los principales cultivos agrícolas disminuyó un 6,6% con respecto a 2013, aunque su composición no varió sustancialmente. Los granos básicos (20,1%) y las raíces tropicales (13,3%) registraron las mayores contracciones.

Los cambios más significativos los experimentaron el tabaco (-76,6%), la macadamia (-60%) y el camote (-37,6%). Por el contrario, los cultivos agroindustriales<sup>5</sup> y las frutas frescas mantuvieron una participación mayoritaria (en conjunto, tres cuartas partes del área total). El café continúa predominando, con una media de 88.954 hectáreas, seguido por la palma aceitera (73.536) y la caña de azúcar (65.057; Sepsa-MAG, 2017a).

La producción pasó de 12.529 millo- nes de toneladas métricas en 2013, a 12.607 en 2016. Un 49,2% correspondió a cultivos agroindustriales. La caña de azúcar, la piña, el banano y la palma aceitera registraron los mayores volúmenes producidos en ese período (Sepsa-MAG, 2017a). En cambio, el área de agricultura orgánica certificada mantuvo una

MAPA 4.6

Zonas propensas a inundaciones en San Isidro de El General



Fuente: ProDUS-UCR, 2008, con datos de la Municipalidad de Pérez Zeledón y el Instituto Geográfico Nacional.

baja participación. Pese a que la Ley 8591 promueve su desarrollo, en 2016 esa actividad solo representó un 0,8% de la superficie agrícola total.



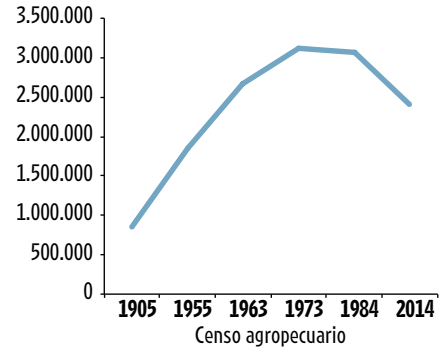
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **USO DEL SUELO AGROPECUARIO** véase González, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Para complementar este análisis se estudió la evolución histórica del uso del suelo agropecuario. Se construyó una base de datos a partir de los censos agropecuarios realizados entre 1905 y 2014. Dadas las diferencias en los temas abordados en cada una de esas mediciones, se seleccionaron las variables en las que se cuenta con información para toda la serie de tiempo (los detalles técnicos se pueden consultar en González, 2017).

Los datos muestran dos patrones claros.

GRÁFICO 4.6

Evolución del área agropecuaria (hectáreas)



Fuente: González, 2017 con datos de los censos agropecuarios.

Desde 1905, el territorio destinado a la actividad agropecuaria aumentó constantemente, hasta alcanzar 3.122.456 hectáreas en 1973. Esa dinámica coincidió con la aplicación de políticas orientadas a apoyar al sector, mediante acciones como el fortalecimiento de la institucionalidad pública encargada de atenderlo y la creación de una cartera de créditos para la colonización de tierras (González, 2017). A partir de 1973, y de modo más patente desde 1984, el uso agropecuario perdió peso (gráfico 4.6). Hasta 2014 el área ocupada había disminuido un 21,6% y abarcaba 2.406.418 hectáreas. En esa época se dio un proceso de reestructuración del aparato productivo que puso el énfasis en la promoción de exportaciones no tradicionales, la diversificación industrial y el desarrollo del sector servicios.

El número de fincas mostró un comportamiento similar: una expansión continúa entre 1955 y 1984, y luego una tendencia a la baja. El tamaño de los terrenos también cambió: en el mismo período la media pasó de 39,2 a 25,8 hectáreas (INEC, 2015). Ello refleja que, en promedio, el país tiene una estructura de pequeñas y medianas propiedades, aunque hay variaciones según productos y regiones específicas (PEN, 2016).

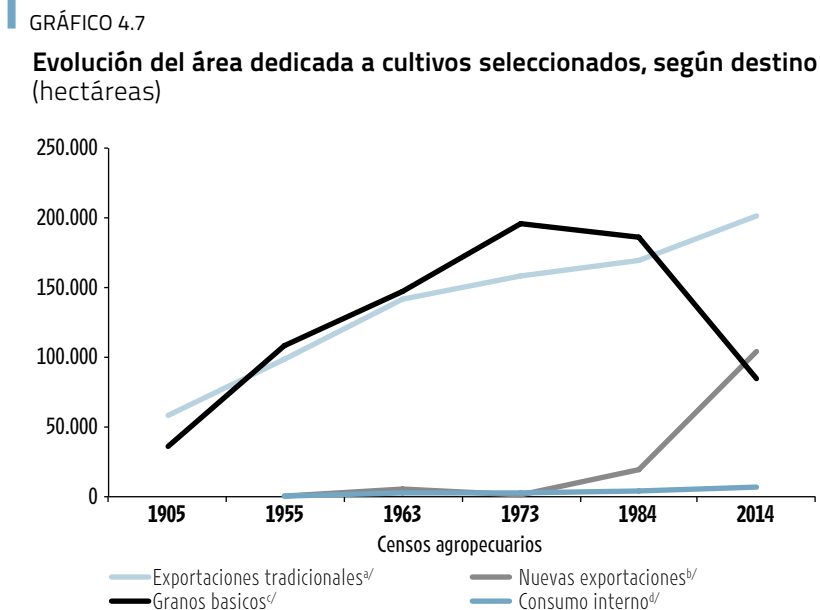
Otro cambio relevante se dio en la distribución de las tierras según el destino de la producción. Entre 1905 y 2014, pero en especial en las décadas de los setenta y los ochenta, la superficie sembrada de pastos tuvo una notable

expansión, como resultado de incentivos otorgados al sector ganadero. A partir de los noventa la situación se revirtió, y es una de las razones que explica la recuperación de la cobertura forestal que se analiza más adelante. Sin considerar la actividad pecuaria, el gráfico 4.7 muestra la evolución en el uso del suelo agrícola para una selección de cultivos: el área orientada a productos de exportación tradicional aumentó y es la mayoritaria; los nuevos productos de exportación (como piña o palma aceitera) también crecieron y tomaron el segundo lugar en el último censo. En tanto, desde 1973 se ha reducido la superficie dedicada a granos básicos (González, 2017). Esto tiene implicaciones ambientales que han sido evaluadas en anteriores ediciones de este capítulo.

La disminución de la superficie agropecuaria ha sido acompañada por un auge en el uso de herramientas tecnológicas (maquinaria, agroquímicos) para elevar la productividad. Así por ejemplo, desde 1955 el número de fincas que utilizan tractores pasó de 58 a 29.744 en 2014 y la proporción que emplea fertilizantes de 12,5% en 1973 a 82,1% en 2014 (González, 2017). El Servicio Fitosanitario del Estado (2017) reporta que en 2016 se importaron 6.706.442 kilogramos de ingrediente activo y en el país se formularon 5.600.524 kilogramos. Considerando lo exportado, se estima que se usaron 8.897.084 kilogramos de plaguicidas (gráfico 4.8). Entre 2016 y 2017, la aprobación de los nuevos reglamentos para el registro de agroquímicos fue motivo de críticas, tema que se comenta en la sección titulada “Ambiente, cada vez más preponderante en la conflictividad social”.

### Ecosistemas enfrentan retos de conocimiento para su gestión

Como se dijo al inicio del capítulo, uno de los pocos esfuerzos que ha hecho Costa Rica para ordenar su territorio se plasmó en la creación de un amplio sistema de áreas silvestres protegidas (ASP), apoyado en modalidades públicas y privadas de resguardo, incentivos para la recuperación forestal y una legislación restrictiva. En ese ámbito el país ha sido pionero y ha mostrado un gran dina-



a/ Incluye el área sembrada en banana, café y caña de azúcar.

b/ Incluye área sembrada en piña y palma aceitera.

c/ Incluye el área cosechada en arroz, frijol y maíz.

d/ Incluye el área cosechada en tomate, cebolla y papa.

Fuente: González, 2017 con datos de los censos agropecuarios.



Fuente: Elaboración propia con datos de SFE-MAG, 2017.

mismo en la elaboración de políticas orientadas a la gestión de los ecosistemas, aunque, por supuesto, las ASP no están exentas de presiones que obligan a ligar su manejo con lo que sucede fuera de ellas.

Entre 2008 e inicios de 2017 se oficializaron diez nuevos instrumentos de política en esta materia, entre ellos la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 y la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030, que establecen



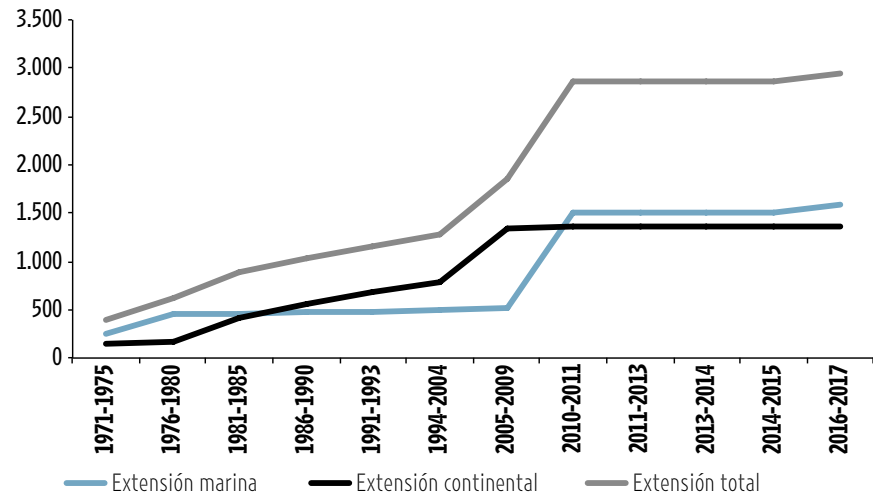
el marco para la conservación, uso sostenible y distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad, vinculándolo con los esfuerzos de reducción de la pobreza y atención del cambio climático. La primera está organizada a partir de temas estratégicos, metas globales y nacionales, y un conjunto de programas y proyectos que buscan la integración entre sectores y efectos a largo plazo (Corrales, 2017b). Además, en 2017 se promulgó la Política Nacional de Humedales 2017-2030, que incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y los mandatos de la Convención Ramsar (sobre humedales de importancia internacional).

A inicios de 2017 creció la extensión de las ASP (gráfico 4.9), con la creación del Área Marina de Manejo Cabo Blanco. De este modo, la superficie bajo resguardo alcanzó 2.938.066 hectáreas, de las cuales un 46,1% corresponde a sistemas terrestres y un 53,9% a hábitats costeros y marinos (Sinac-Minae, 2017). Además, entre 2015 y 2016 aumentaron en un 1% las zonas adscritas a la Red de Reservas Privadas, y aunque no son reconocidas como tales por el Estado, agregan un 2,9% al total de áreas protegidas del país (E: Fallas, 2017).

Más allá de lo ambiental, los esfuerzos de conservación han permitido que el país obtenga réditos en atracción de turismo, imagen y actividades económicas relacionadas. No obstante, hay dos aspectos que requieren mejora: las capacidades institucionales y la información sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad. En esa dirección se registran acciones recientes, como la creación del “Programa de monitoreo ecológico de las áreas silvestres protegidas y corredores biológicos de Costa Rica” (Promec-CR), cuyos resultados podrán analizarse a futuro. Por el momento, hay algunos aportes internacionales que permiten dar seguimiento al tema. Por ejemplo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) reporta que desde 1998 es creciente el número de especies globalmente amenazadas que tienen distribución en Costa Rica (gráfico 4.10; UICN, 2017). Además, 1.121 especies figuran en los apéndices de la “Convención sobre el

GRÁFICO 4.9

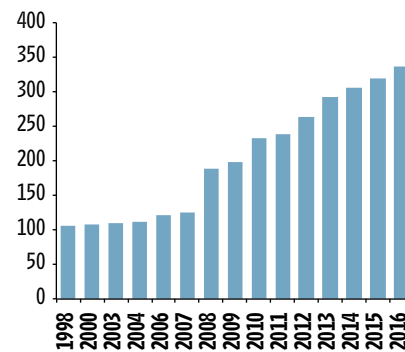
### Evolución de la cobertura de las áreas silvestres protegidas (miles de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae para el período 2003-2011; FMAM, 2005; Corrales, 2010 y 2017, y Vargas, 2011.

GRÁFICO 4.10

### Número de especies amenazadas en la “Lista Roja” de la UICN que tienen distribución en Costa Rica



Fuente: UICN, 2017.

comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres” (Cites), la cual identifica casos que tienen restricciones o no pueden comercializarse por sus diferentes grados de amenaza.

Asimismo, en 2016 el índice de salud de los océanos (OHI, por su sigla en inglés) ubicó a Costa Rica en el puesto 178 (entre 221 zonas económicas exclusivas), después de que en 2011 ocupara el lugar 38 (OHI, 2017). Este índice valora el desempeño en función de una serie de metas relacionadas con la conservación (protección costera, pesca artesanal,

captura de carbono), los servicios ecosistémicos y el impacto de estos sobre el bienestar de las personas (Corrales, 2017b). Las calificaciones más bajas del país se dieron en los rubros de provisión de alimentos (29 en una escala de 1 a 100) y productos naturales (9). Es importante mencionar que la Isla del Coco, que es valorada en forma independiente, se situó en la posición 9 a nivel mundial (tercera en Latinoamérica y el Caribe; OHI, 2017).

Por otra parte, el Comité del Patrimonio Mundial de la Unesco analizó el estado de conservación del Parque Internacional La Amistad (declarado Patrimonio Mundial Natural) y recomendó concluir una evaluación ambiental estratégica que se encuentra pendiente, antes de otorgar más permisos para la instalación de plantas hidroeléctricas y para evitar el desarrollo de cultivos ilícitos. Paralelamente, en 2015 el Comité solicitó información sobre el proyecto geotérmico Las Pailas, adyacente a un sector del Parque Nacional Rincón de La Vieja, por considerar que los datos disponibles no permiten conocer los impactos —actuales, potenciales y acumulativos— de su construcción. Por tanto, pidió suspender cualquier obra mientras no se cuente con la mencionada evaluación de impacto ambiental<sup>6</sup> (Corrales,

2017b). También en la declaratoria de Patrimonio Mundial de junio del 2014, la Unesco solicitó que Costa Rica estudie el impacto del proyecto hidroeléctrico Diquís y el aeropuerto de Palmar Sur, con respecto a las esferas precolombinas del Valle del Diquís. Tras una movilización de la sociedad civil, en mayo de 2017 el Museo Nacional encargó a la Setena la realización de un estudio a fondo sobre la siembra de más de seiscientas hectáreas de piña en Osa, que podrían dañar sitios de gran valor arqueológico (E: Boeglin, 2017).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CONSERVACIÓN Y BIODIVERSIDAD** véase Corrales, 2017b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

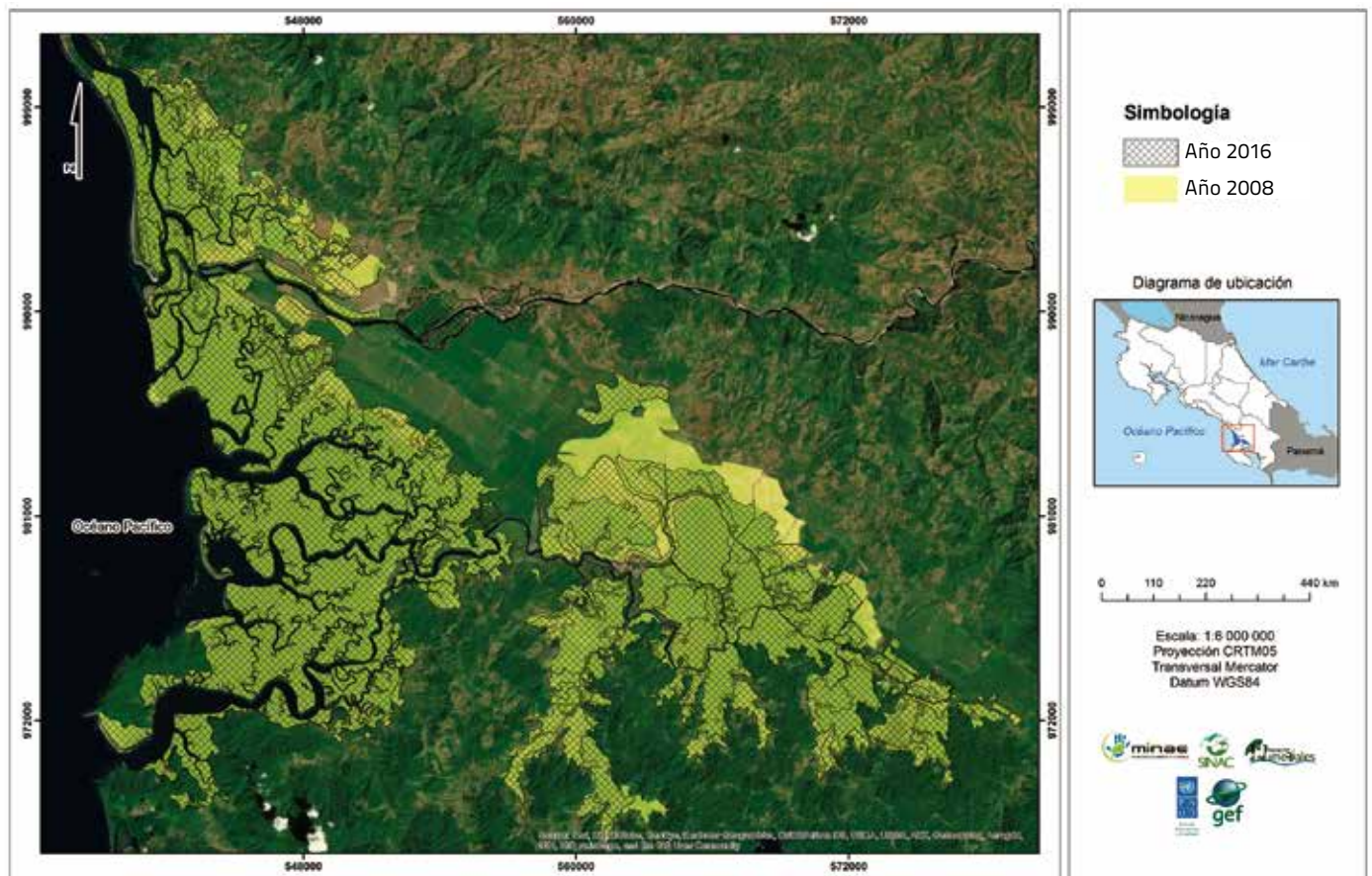
En otro orden de ideas, en 2016 se generaron nuevos datos sobre los humedales. El “Proyecto conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales protegidos de importancia internacional (Ramsar)” –conocido como Proyecto Humedales– encontró que en la cuenca baja del río Bebedero varias zonas fueron drenadas para sembrar pastos y cultivar caña de azúcar, y que en el Humedal Nacional Térraba-Sierpe entre 2008 y 2016 se desaguaron 1.310 hectáreas para dedicarlas a la ganadería y, posteriormente, a la producción de arroz y palma africana. El mapa 4.7 muestra la superficie que perdió este ecosistema a partir de los cambios señalados.

En el marco del mismo proyecto se trabajó en la actualización del Inventario Nacional de Humedales, que en una

primera etapa se centró en las áreas de conservación Amistad Pacífico, Osa, Guanacaste, Tempisque y Arenal Tempisque. Uno de los resultados fue la caracterización de estos ecosistemas: el 65,5% son palustres (pantanos) y hay más de 1.500 humedales de altura (por encima de 2.000 metros sobre el nivel del mar, en especial en la cordillera de Talamanca), 476 se ubican en predios privados o en posesión de terceros, lo que los hace más vulnerables. La información recopilada confirma la fragilidad de los humedales Palo Verde, Caribe Noreste, Caño Negro y Maquenque, debido al alto uso de agroquímicos y fertilizantes en actividades agroindustriales (Miranda et al., 2017). El Proyecto impulsó un conjunto de acciones tendientes a rehabilitar y mejorar la gestión de estas áreas (recuadro 4.3).

MAPA 4.7

#### Límites del Humedal Nacional Térraba-Sierpe. 2008 y 2016



RECUADRO 4.3

### Nuevas capacidades del Estado para la protección de humedales Ramsar

Desde 2014 el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) desarrolla el Proyecto Humedales, que es financiado por el PNUD con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. El propósito de esa iniciativa es mejorar la gestión de los humedales mediante la generación y fortalecimiento de las capacidades del Sinac, que es el ente encargado de su protección y administración.

Uno de los principales resultados de este proyecto es la Política Nacional de Humedales 2017-2030, elaborada en un proceso participativo que culminó con su oficialización a inicios de 2017. La Política está estructurada en torno a cinco ejes estratégicos: i) conservación de los ecosistemas de humedal, sus bienes y servicios, ii) desarrollo, prestación de servicios ecosistémicos y adaptación climática, iii) rehabilitación ecológica de los ecosistemas de humedal, iv) fortalecimiento institucional para la gestión integrada de los ecosistemas de humedal y v) participación inclusiva y gobernanza democrática. En este mismo sentido destaca la publicación del “Reglamento para

el aprovechamiento racional de los recursos acuáticos aprobados en los planes generales de manejo de los humedales” (decreto 39411-Minae-MAG).

En el ámbito técnico se trabajó en la actualización de las fichas informáticas de la Convención Ramsar y se elaboraron los planes generales de manejo para los humedales ubicados en el borde interno del golfo de Nicoya. Asimismo, se están preparando dos guías de identificación de plantas asociadas a humedales en las áreas de conservación Arenal Huetar Norte y La Amistad Pacífico, un protocolo para el monitoreo de manglares que permitirá la estandarización de los datos, una guía para la gestión de especies exóticas e invasoras en estos ecosistemas y un protocolo de fangueo<sup>7</sup> para el Parque Nacional Palo Verde. También se realizan esfuerzos para implementar un sistema de recopilación, almacenamiento y análisis de datos, denominado “índice de naturaleza para los humedales Ramsar de Costa Rica” (INHRCR).

Por otra parte, el Proyecto impulsó la actualización de insumos básicos en materia catastral registral; proveyó al Sinac

de un dron con cámara multiespectral, que permitirá captar imágenes de alta resolución y precisión topográfica acorde con los estándares del Registro Inmobiliario, para la delimitación y clasificación de manglares y otros ecosistemas de humedal. Además se incorporaron cinco estaciones a la red del Instituto Meteorológico Nacional, a fin de generar información climática sobre el humedal Palo Verde; en ese mismo sitio se financió la intervención de trescientas hectáreas invadidas por una planta acuática herbácea (*Typha dominguensis*). Se invirtieron más de 100.000 dólares para avanzar en la limpieza de espejos de agua y drenajes naturales en el Área de Conservación Tempisque y se adquirió equipo topográfico *Spectra Precision SP80*, que agilizará los procesos de delimitación y amojonamiento digital.

Por último, se han realizado estudios técnicos para que el Estado solicite la incorporación como sitios Ramsar de aproximadamente 25.238 nuevas hectáreas de ecosistemas de humedal, en diversos sectores del país (cuadro 4.2).

Fuente: Miranda et al., 2017.

CUADRO 4.2

### Propuestas de ampliación o creación de nuevos sitios Ramsar. 2016

Sitio Ramsar	Ecosistemas a proteger	
Humedal Protegido de Importancia Internacional Caño Negro	Pantanos herbáceos	7.800
	Aguas poco profundas	1.000
Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional	Manglares	188
	Bosques de palma	10.000
	Lagunas	300
Humedal Protegido de Importancia Internacional Caribe Noreste	Pantanos herbáceos	2.800
Humedal Protegido de Importancia Internacional Nacional Térraba-Sierpe	Manglares	2.400
Humedal Protegido de Importancia Internacional Las Baulas	Aguas poco profundas	750

Fuente: Proyecto Humedales, 2017.

### Resultados en el uso de recursos naturales

Otro gran componente de los resultados de la gestión ambiental son los patrones de uso y el estado de los recursos naturales. Al igual que en el tema del suelo, en ámbitos como la energía, el agua o los bosques existen riesgos y –ante todo– impactos. Estos también son asuntos estrechamente relacionados con el uso del territorio, es decir, con el modelo de ciudad, el sistema de transporte, la contaminación y otras presiones derivadas de procesos urbanos o productivos. Esta sección presenta información sobre la matriz energética, la gestión de los recursos hídricos y su saneamiento, así como la conservación y manejo del patrimonio forestal. Las tendencias generales en estos campos no cambiaron

significativamente en 2016, aunque sí se crearon algunas herramientas y nuevos datos para la discusión.

### Uso de la energía es dominado por el modelo de transporte

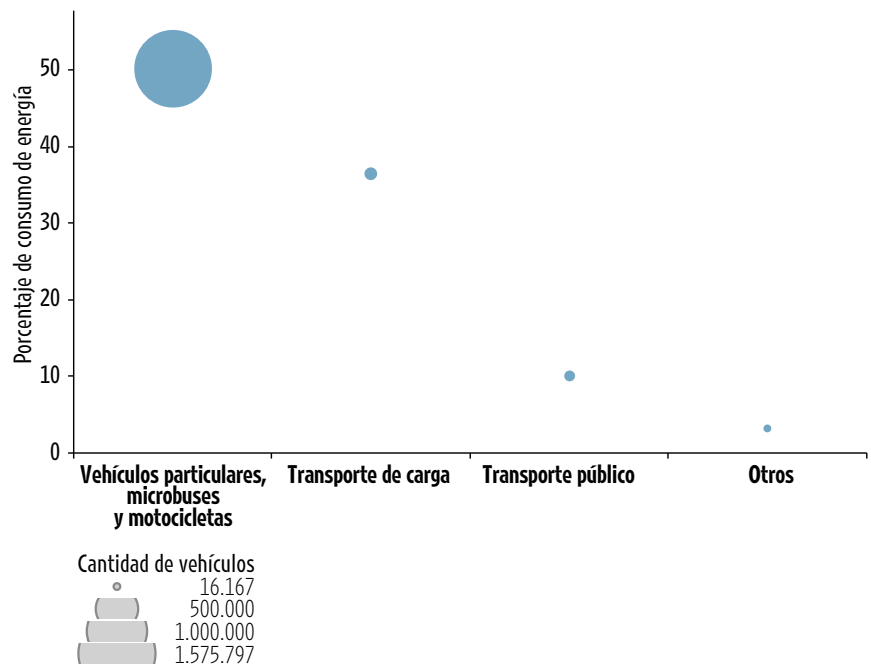
En Costa Rica los patrones de uso energético muestran dos resultados contrapuestos. Por un lado, se ha construido un modelo eléctrico que ha sido exitoso desde el punto de vista ambiental, por el peso mayoritario de fuentes menos contaminantes que los combustibles fósiles; por el otro, el desorden urbano y territorial (analizado en esta y ediciones anteriores) ha favorecido elevados niveles de consumo y dependencia de los hidrocarburos, con fuertes impactos en el medio y pocas señales de cambio. La matriz energética acumula ya varias décadas sin avances significativos, lo que conlleva crecientes emisiones de gases y altos costos en términos de calidad del aire, huella de carbono y factura petrolera, entre otros.

Desde la perspectiva del uso, en 2016 la mayor parte de la energía secundaria<sup>8</sup> provino de derivados del petróleo (73,2%), seguidos por la electricidad (24,4%) y el coque (2,4%). La compra de combustibles fósiles aumentó un 6,4% con respecto al año anterior y, dentro de ese grupo, el diésel y las gasolinas mostraron un crecimiento anual promedio superior al registrado en la última década (Sepse, 2017). Nuevamente el transporte terrestre fue el sector con mayor peso (61% del consumo total), en concordancia con el parque automotor, que entre 2015 y 2016 se incrementó un 7,4% y alcanzó 1.664.991 unidades. Mientras en 1980 había 15,2 personas por cada vehículo, en 2015 la razón fue de 4,2 (Portilla, et al., 2016). Como ilustra el gráfico 4.11, los vehículos particulares, los microbuses familiares y las motocicletas son los mayores consumidores de energía del sector (50,2%) y tienen la cantidad más grande de unidades (Sepse, 2017).

El segundo rubro del consumo energético es la electricidad. Como se mencionó, a diferencia del transporte, en este ámbito el país ha logrado consolidar un modelo centrado en fuentes limpias<sup>9</sup>. Su capacidad instalada aumentó en marzo

GRÁFICO 4.11

Consumo de energía del sector transporte, por tipo de vehículo, según cantidad. 2016



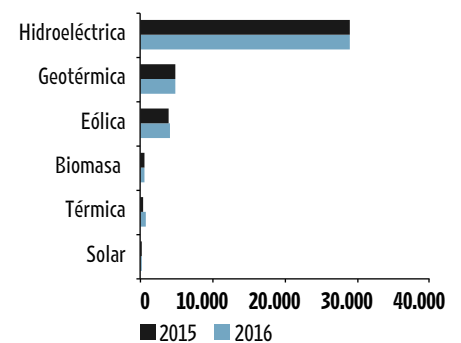
Fuente: Elaboración propia con datos de Sepse, 2017.

de 2016 con la entrada en operación de la planta hidroeléctrica Reventazón, que aportó 305,5 megavatios (Gobierno de la República, 2016a). Un análisis del ICE identificó las fuentes con mayor potencial aprovechable<sup>10</sup>, entre las que destacan la solar y la hidroeléctrica (ICE, 2016). En el primer caso es necesario mejorar la red de medición y realizar estudios sobre cómo su variabilidad puede afectar el sistema (Herrera, 2017b).

En 2016 la generación de energía eléctrica fue de 10.782 gigavatios/hora y el 98,2% provino de energías renovables<sup>11</sup>. Las fuentes térmicas solo aportaron un 1,8%, cifra ligeramente superior a la de 2015 (ICE, 2017). En términos de producción bruta, la energía eólica fue la única que creció en el último año (gráfico 4.12); el resto tuvo una pequeña baja, por el impacto de la sequía que vivió el país en el año de estudio. Según el Cense-ICE (2017) el aumento en la demanda en las épocas seca y de transición ocasionó un leve incremento de la generación térmica y la compra de electricidad a otros países de la región.

GRÁFICO 4.12

Generación de energía eléctrica, por fuente (terajulios)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sepse, 2017.

El uso energético tiene diversos tipos de impactos ambientales. En términos de emisiones contaminantes, según el Quinto Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en 2012 el sector energía liberaba a la atmósfera 7.214 gigagramos de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y el transporte era responsable del 68,7% de ese total. En el caso de la

GAM, se estima que en 2014 esta última actividad generó 2,5 megatoneladas (Mt) de CO<sub>2</sub> equivalente, y que en 2030 su aporte ascenderá a 3,9 Mt (Grütter, 2016). Un estudio analizó posibles medidas de mitigación y determinó que las de mayor potencial son el fomento del transporte público, combinado con políticas de manejo de la demanda (cambio modal del tipo de servicio utilizado) y el uso de tecnologías que mejoren la eficiencia de la flota vehicular (cuadro 4.3).

En materia de gases de efecto invernadero (GEI), el impacto de la electricidad también es menor que el del transporte. En 2016 el Sistema Eléctrico Nacional emitió 539.142 toneladas de carbono. Las centrales térmicas generaron un 1,8% de la energía, pero fueron responsables del 25% de los gases liberados a la atmósfera, en tanto que las centrales hidroeléctricas aportaron el 74% de la energía y un 37% de los GEI. Las fuentes eólicas produjeron un 11% de la energía y cero emisiones, dado que en el registro de estas últimas solo se considera el proceso de generación, no otros factores como la instalación de las plantas y el transporte, por ejemplo. En la geotermia las proporciones fueron de 12% y 37,5%, respectivamente (Montero, 2017).

Las emisiones provenientes de com-

bustibles fósiles son las que tienen mayor impacto en la calidad del aire. En su monitoreo de 2016, el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA encontró que en las áreas industriales y comerciales de alto flujo vehicular (La Asunción de Belén, zona de la Rectoría de la UNA, en Heredia, cercanías de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, en La Uruca) hubo concentraciones de partículas PM<sub>10</sub> de entre 31 y 49 µg/m<sup>3</sup> que superaron tanto el valor máximo de exposición crónica de 30 µg/m<sup>3</sup> contemplado en la normativa nacional, como el establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que es más exigente. En el año bajo análisis también se realizaron mediciones de dióxido de nitrógeno, trece sitios de San José y cinco de Belén registraron valores mayores a 40 µg/m<sup>3</sup>, límite recomendado por la OMS (Herrera et al., 2016).

Adicionalmente, un estudio que valoró el impacto que tendría en la salud la reducción de la contaminación del aire (Alpizar et al., 2016) concluyó que, si se implementara en la GAM un plan de mejora para cumplir con la normativa de la OMS, anualmente se evitaría la muerte de 229 personas, 563 casos de bronquitis crónica en adultos, 4.508 crisis asmáticas en adultos y 2.571 en niños y niñas.

## PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN ENERGÉTICA DE COSTA RICA

véase Herrera, 2017b  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En 2016 se dio un avance importante con la entrada en vigencia del “Reglamento de calidad del aire para contaminantes criterio”<sup>12</sup>, que promulgaron el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Salud, y con el cual se reformuló el funcionamiento de la Red Nacional de Monitoreo de la Calidad del Aire, se actualizaron los valores máximos de inmisiones (decreto 39951-MS) y se definió la forma en que se calculará el índice costarricense de calidad del aire (Herrera, 2017b).

Para finalizar, el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* reportó la publicación del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 (decreto 39219-Minae). En 2016 la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía, con el apoyo del Comité Técnico Subsectorial de Energía, valoró el cumplimiento de las metas de ese instrumento y encontró avances importantes en la mayoría de ellas, sobre todo en

CUADRO 4.3

### Medidas de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Gran Área Metropolitana

Medida	Principales elementos	Principal impacto	Mitigación acumulada de GEI 2017-2030 <sup>a/</sup>
Mejorar eficiencia en transporte público	Reducción de kilometraje y buses más grandes	Mejorar eficiencia del sistema	1.720.000
Cambio modal a transporte público	Más pasajeros estimulados por un sistema más atractivo	Cambio modal	1.280.000
Medidas de manejo de la demanda: menos viajes en transporte particular	Incentivos para no utilizar vehículo particular	Evitar viajes	690.000
Buses de bajas emisiones de carbono	Buses híbridos	Mejorar eficiencia del vehículo	610.000
Medidas de manejo de la demanda: menor congestión	Menos vehículos por cambio modal y restricciones vehiculares	Mejorar eficiencia del vehículo	410.000
Eco conducción	Cursos en conducción eficiente	Mejorar eficiencia del vehículo	390.000
Taxis de bajas emisiones de carbono	Taxis híbridos y eléctricos	Mejorar eficiencia del vehículo y cambio de combustibles	170.000
Transporte no motorizado	Ciclovías, alquiler de bicicletas	Cambio modal	30.000

a/ Medido en toneladas equivalentes de dióxido de carbono.

Fuente: Grütter, 2016.

los ámbitos de eficiencia energética, matriz eléctrica y combustibles limpios. En cambio, determinó que hay menos actividades asociadas a la sostenibilidad del desarrollo eléctrico y, en particular, del transporte público (gráfico 4.13). En comparación con una primera evaluación realizada en el segundo semestre de 2015, el progreso fue modesto: se alcanzaron tres metas y se empezó a trabajar en una que estaba pendiente. Los objetivos que presentan atraso crítico pasaron de cero a doce.

**Procesos urbanos y agrícolas amenazan calidad del agua**

En general, Costa Rica es un país privilegiado por su gran riqueza en recursos hídricos, cuya disponibilidad es clave para el desarrollo humano. Tal como se ha señalado en otras secciones de este capítulo, el agua está asociada al uso del territorio de varias maneras: por un lado, es objeto de resguardo en las fuentes y zonas de recarga -que están tanto dentro como fuera de ASP- y por otro, es un recurso sometido a las presiones derivadas de los usos del suelo, en particular el urbano y el agrícola, así como a las prácticas de descarga de aguas residuales. Además, aunque el acceso al recurso es amplio, hay importantes brechas geográficas en la calidad y el servicio.



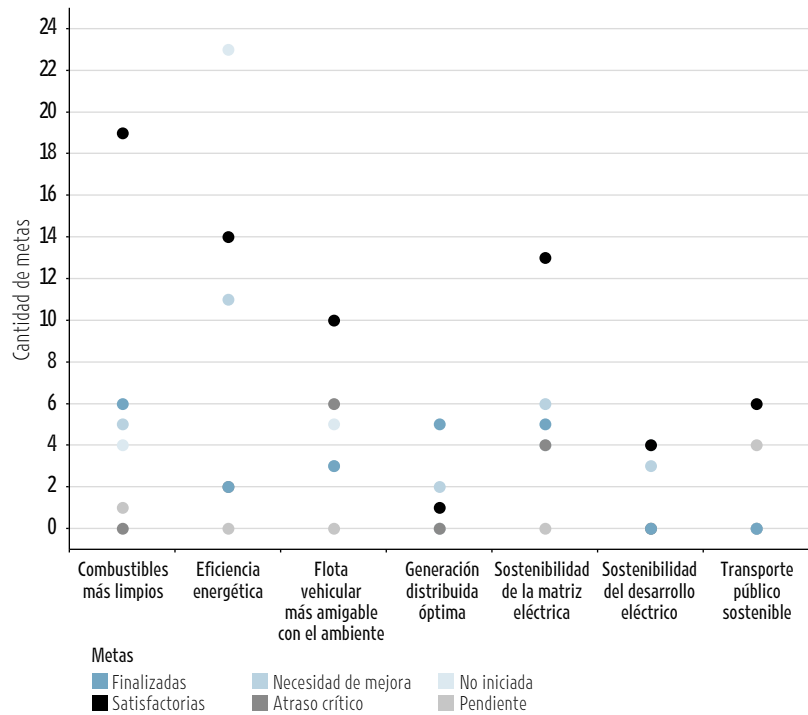
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RECURSO HÍDRICO Y SANEAMIENTO**, véase Herrera, 2017a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

La Dirección de Aguas del Minae estima que en el país la disponibilidad de agua dulce es de 103.120 millones de metros cúbicos anuales, de los cuales en 2016 se extrajeron, para todos los usos, 12.436 millones, el 98,6% de fuentes superficiales y un 1,4% del subsuelo. Como se observa en el gráfico 4.14, en la última década se mantiene una tendencia creciente.

Según el Registro Nacional de Concesiones de Aprovechamiento de Aguas y Cauces, las cuencas de los ríos Grande de Tárcoles, San Carlos y Reventazón-Parismina concentran el

GRÁFICO 4.13

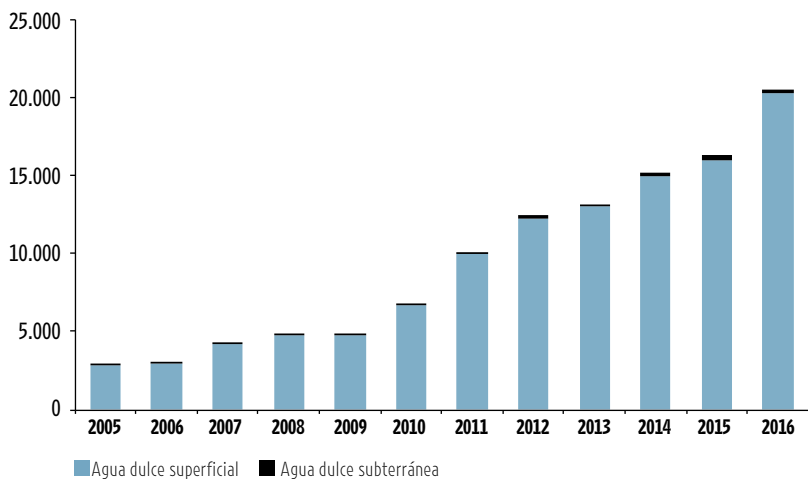
**Estado de avance de las metas del VII Plan Nacional de Energía, por eje. Primer semestre de 2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de DSE-Minae, 2016.

GRÁFICO 4.14

**Extracción anual de agua dulce (millones de metros cúbicos)**



Fuente: Herrera, 2017a, con datos de la Dirección de Aguas-Minae, 2017.

72,1% del agua aprovechada (mapa 4.8) y la del Tempisque es la que tiene más concesiones de fuentes superficiales. En aguas subterráneas, las cuencas del Grande de Tárcoles y el Tempisque son las que registran los mayores volúmenes autorizados. Sin considerar el uso no consuntivo<sup>13</sup>, los tres principales destinos son riego (58,2%), consumo humano (14,3%) y agroindustria (13,9%). Si se agrega el uso antes mencionado, la generación hidroeléctrica tiene el mayor volumen concesionado: en las cuencas de los ríos Sarapiquí, Reventazón-Parismina y San Carlos abarca más del 97% en todos

los casos (Dirección de Aguas-Minae, 2017).

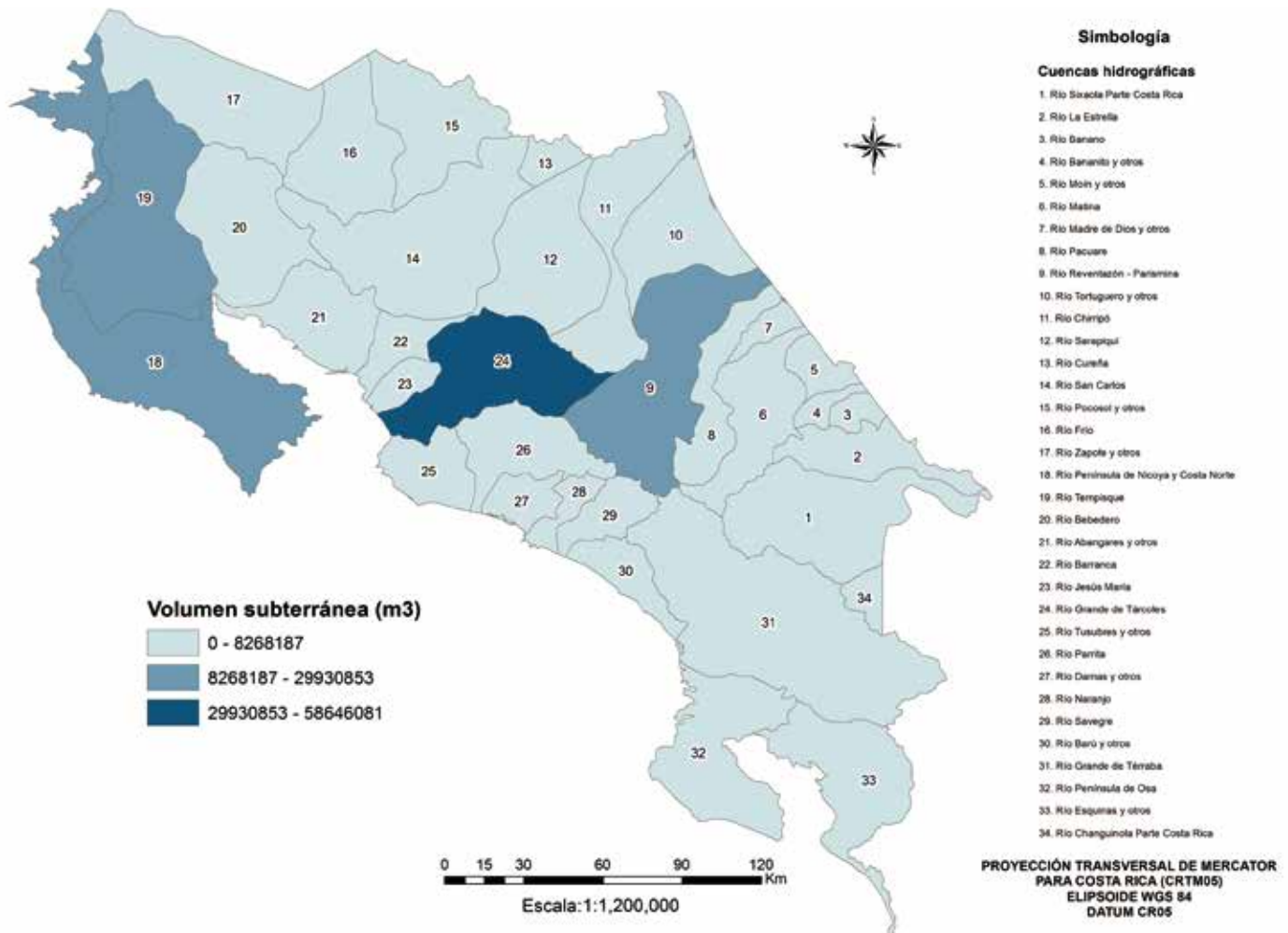
En materia de acceso, en el año bajo estudio el 99,5% de la población recibió agua por tubería y el 91,8% agua de calidad potable<sup>14</sup>. El 74,1% de la población cubierta obtiene agua sometida a programas de control, aunque con diferencias territoriales y según operador; los acueductos comunales reportan el mayor porcentaje de usuarios que reciben agua no potable (gráfico 4.15). Un 27,1% de los acueductos registrados en el país no cumple con los criterios de potabilidad establecidos por el Ministerio de Salud

(Mora y Portuguesez, 2017) y según un análisis de la Aresep, de 176 sistemas evaluados a nivel nacional, solo una tercera parte funciona de acuerdo con las normas de calidad. Los principales problemas se relacionan con la falta de cloración y el incumplimiento de parámetros microbiológicos (Herrera, 2016a).

El Laboratorio Nacional de Aguas del AyA examinó las concentraciones de nitratos<sup>15</sup> presentes en veinticuatro fuentes subterráneas de los acuíferos Barva, Colima Superior y Colima Inferior para el período 2005-2016. Los valores obtenidos fueron inferiores a 50 miligramos

MAPA 4.8

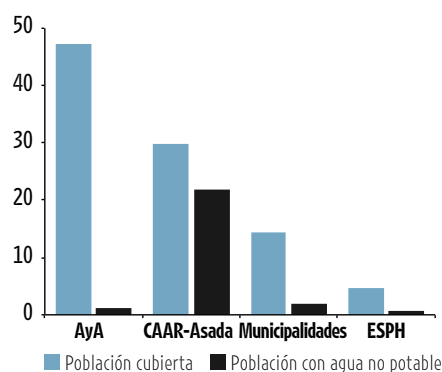
**Volumen de agua superficial concesionado, por cuenca hidrográfica. 2016**  
(millones de metros cúbicos)



Fuente: Laboratorio de Análisis Ambiental-UNA, 2017, con datos de la Dirección de Aguas-Minae, 2017.

GRÁFICO 4.15

### Porcentaje de cobertura y calidad del agua, por operador. 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Mora y Portuquez, 2017.

por litro (mg/L), lo cual indica que el agua es de calidad potable (Mora et al., 2016). Según reportan Mora et al. (2016), ninguno de los puntos de muestreo superó el límite establecido en el Reglamento para la Calidad del Agua Potable (50 mg/L). Sin embargo, algunas fuentes presentaron aumentos entre los años 1989-2005 y 2006-2015, especialmente en Colima Superior.

Este Informe reitera que la gran deuda en este campo es la protección de las fuentes y, en especial, el tratamiento de aguas residuales. En Costa Rica la mayor parte de estas últimas va a tanques sépticos (76,6% de las viviendas) y solo un 21,3% tiene conexión a sistemas de alcantarillado sanitario (28,5% en la zona urbana versus 5,1% en la rural; Mora y Portuquez, 2017). El predominio de la primera modalidad conlleva riesgos, ya que en su funcionamiento intervienen factores como el tipo de suelo, el clima, las características y el volumen del agua (Arias, 2010). Hay zonas de alta permeabilidad que presentan tasas de infiltración más elevadas y, por ende, son focos de contaminación de acuíferos (Herrera, 2017a).

Cabe resaltar que después de varios años de no mostrar cambios, en 2016 se reportó un aumento en la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales, que pasó de 4,2% de la población en 2014, a 8,2% en 2016 (Mora y Portuquez, 2017). Esto se logró con la entrada en operación de la planta

Los Tajos, cuya primera fase implicó que diariamente se dejaran de verter 2,7 toneladas de materia orgánica (medidas por el indicador de demanda bioquímica de oxígeno) y cerca de 4,4 toneladas de sólidos suspendidos totales (Gobierno de la República, 2016b). Este es un avance significativo, que revierte décadas de estancamiento, pero debe entenderse que la cobertura sigue siendo baja, sobre todo en las zonas urbanas, donde es prioritario contar con este tipo de infraestructura para evitar la contaminación.

Según la información sobre permisos otorgados por la Dirección de Aguas del Minae (2017), existen 1.749 puntos de vertido de aguas residuales, de los cuales 1.079 se ubican en la cuenca del río Grande de Tárcoles. El 69,6% de las autorizaciones corresponde a actividades de comercio y servicios, un 17,3% al sector agropecuario, un 10,6% a la industria manufacturera y el resto a otros entes. El 62% de los vertidos es de tipo ordinario<sup>16</sup> y un 36% de tipo especial<sup>17</sup> (principal causa de contaminación).

Si Costa Rica aspira a “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” (uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), el desafío central es reducir de modo significativo las fuentes de contaminación de los principales reservorios, tanto en las áreas urbanas como en zonas rurales impactadas por la actividad agrícola. Con este fin, en 2017 se oficializó la Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales, que plantea “alcanzar el manejo seguro del total de las aguas residuales generadas en el país, mediante sistemas de tratamiento individuales o colectivos.” Para ello se dispuso invertir más de 6.224 millones de dólares en obras de expansión y rehabilitación (AyA, 2017). Su cumplimiento, efectos e implicaciones prácticas se analizarán en próximas ediciones de este capítulo.

Por último cabe destacar diversas iniciativas que se encuentran en marcha en esta materia. La Dirección de Aguas del Minae está desarrollando la primera etapa del Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (Sinigirh). Asimismo, se implementó el Sistema de Monitoreo de Aguas Subterráneas en Tiempo Real (Simastir)

y se realizaron tres estudios hidrogeológicos en el Pacífico Sur, tendientes a determinar la condición de los acuíferos de la zona (bahía Ballena, puerto Jiménez y Río Claro). En cuanto a las aguas superficiales, en 2016 se elaboró un modelo económico para estimar el impacto de la sequía en los cultivos de Guanacaste. Hay proyectos interinstitucionales en varios temas (caudal ambiental y reducción de los efectos de la contaminación difusa, entre otros). También se dio inicio al Plan Nacional de Monitoreo de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficial, con el fin de obtener la línea base sobre el estado de la calidad del agua en todas las cuencas del país.

Por otra parte, en 2016 se publicó la “Política de organización y fortalecimiento de la gestión comunitaria de los servicios de agua potable y saneamiento”, con lo cual culminó una serie de veintidós talleres realizados a lo largo del país, con la participación de representantes de asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados (Asadas). A fin de contar con información para la toma de decisiones, la Subgerencia de Sistemas Comunales del AyA trabaja en un diagnóstico nacional para conocer la realidad de las organizaciones comunitarias que proveen agua potable y saneamiento, así como la calidad de los servicios y recursos hídricos asociados a ellas. Para ello se está aplicando un “formulario unificado”, como instrumento de recolección de datos que alimentarán el Sistema de Apoyo a la Gestión de Asadas (SAGA), el Sinigirh y el Sistema de Agua y Saneamiento Rural (Siasar), de alcance centroamericano. Algunos temas pendientes, como la actualización de la normativa hídrica y el reconocimiento del acceso al agua y al saneamiento como derechos humanos, se comentan en la sección “Procesos de la gestión ambiental”.

### Nuevas amenazas sobre la sostenibilidad de los recursos forestales

Además de la conservación, un aspecto positivo en la gestión del territorio nacional es la recuperación de cobertura forestal. Aunque sigue habiendo deforestación y presiones sobre el uso del suelo — que de hecho son los principales motivos



de denuncias ambientales, como se verá más adelante— lo cierto es que desde los años noventa se revirtieron procesos de pérdida de bosques registrados en las dos décadas previas. Este logro inédito fue posible por la aplicación de restricciones e incentivos y la consolidación de esfuerzos de protección, combinados con la merma en el área dedicada a la actividad ganadera. El reto ahora es garantizar la sostenibilidad de este avance, ante ame-

nazas presentes y futuras derivadas de los patrones de ocupación del territorio.

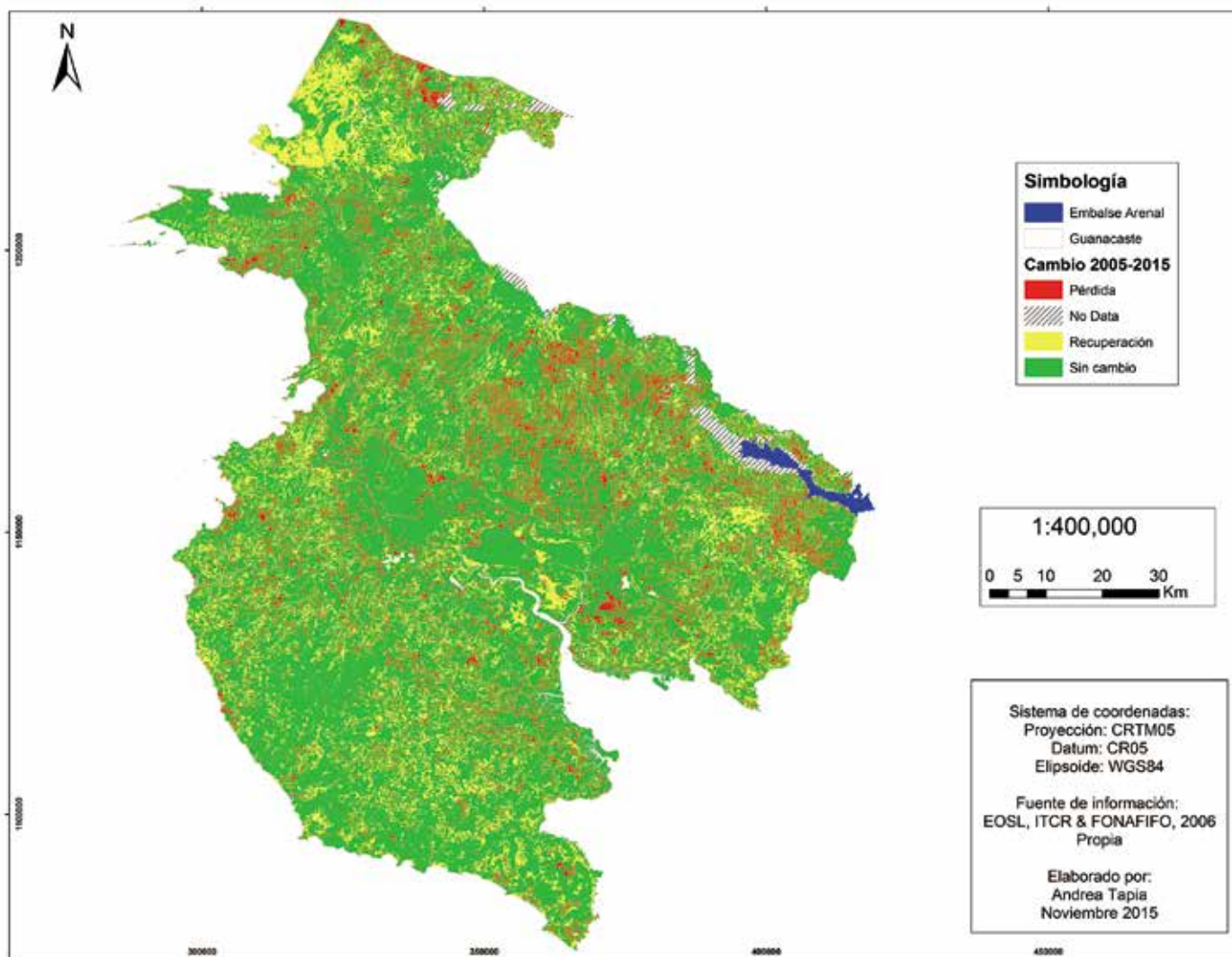
En 2016 la cobertura forestal siguió representando el 52,4% de la superficie del país. Si a ello se suman otros espacios que no son estrictamente bosques, pero sí forman parte del paisaje productivo actual, como los pastos arbolados y las plantaciones forestales, la proporción asciende al 75,5% del territorio (Emanuelli et al., 2015). Según expertos,

los pastos arbolados reflejan una evolución en el uso del suelo por parte del sector pecuario (Hernández et al., 2017).

El cambio es especialmente notorio en la provincia de Guanacaste, donde la cobertura pasó de 51% en 2005 a 60% en 2015 (mapa 4.9). Ello ha transformado un paisaje que hasta la década de los setenta fue de vocación pecuaria, en uno forestal (Tapia-Arenas, 2016).

MAPA 4.9

### Cambio de la cobertura forestal en Guanacaste. 2005 y 2015



Fuente: Tapia-Arenas, 2016.

Ahora bien, cabe señalar que aunque en el balance general la cobertura crece, en Guanacaste se siguen presentando focos de deforestación. En el período antes indicado se perdieron 63.650 hectáreas de bosque, sobre todo por cambio de uso del suelo para pastos y cultivos agrícolas. Esto se dio principalmente en fincas privadas (6,6%) que en su mayoría se concentran en los distritos de La Garita y Porozal, así como al noreste de Bagaces. Las menores pérdidas se registran en terrenos ubicados en áreas protegidas (4,4%), aunque el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Costa Rica-Nicaragua perdió más de 1.300 hectáreas.

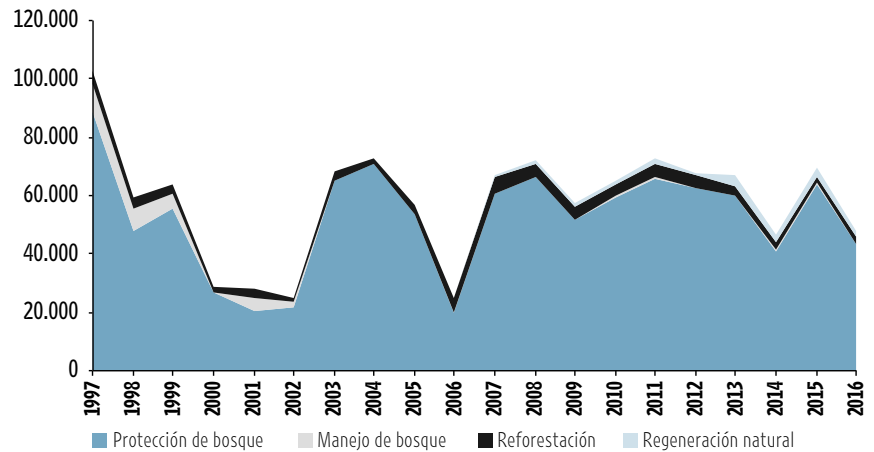
Paralelamente se reportaron procesos de regeneración, también en terrenos privados (15,4%), en La Cruz, Quebrada Grande y al sur de Bagaces. La mayor recuperación se dio en el Parque Nacional Guanacaste, con 6.500 hectáreas (Tapia-Arenas, 2016, Secretaria REDD+ y Fonafifo, 2015). Lo central en el análisis de este tema es determinar si se están ganando grandes extensiones de bosque secundario, pero se está perdiendo bosque maduro o primario, que tiene un valor ecológico distinto.

Uno de los factores que han contribuido a la recuperación forestal es el programa de pago por servicios ambientales (PSA). Entre 1997 y 2016, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) suscribió 16.498 contratos que abarcan 1.187.370 hectáreas (incluyendo sistemas agroforestales), en las cuales la principal actividad es la protección de bosque (gráfico 4.16). En 2016 se redujo el área anual incorporada al PSA, lo que según autoridades de la entidad probablemente obedece a la disminución de los recursos disponibles para financiar el programa<sup>18</sup> (E: Guillén, 2017 y E: Roldán, 2017). La merma en los proyectos de reforestación (que se desarrollan por medio de plantaciones forestales) responde, entre otras cosas, a la presión por el uso del suelo que genera la expansión piñera, problemas fitosanitarios y las bajas en el precio de la madera (E: Guillén, 2017).

Los bosques enfrentan amenazas de tipo natural y antropogénico. Una de ellas son los incendios forestales, que en 2016 registraron la mayor cantidad

GRÁFICO 4.16

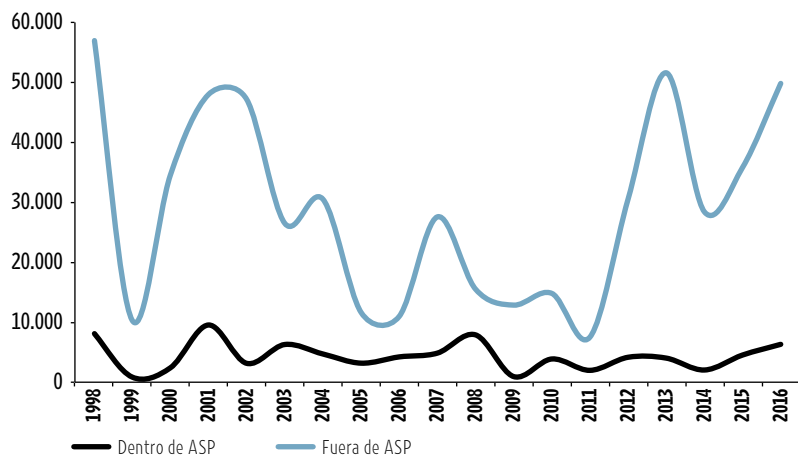
### Área anual bajo contratos de pago por servicios ambientales (PSA), según modalidad (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Fonafifo, 2017.

GRÁFICO 4.17

### Área afectada por incendios forestales dentro y fuera de áreas silvestres protegidas (hectáreas)



Fuente: Hernández, et al., 2017, con datos de Sinac-Minae, 2017.

de hectáreas afectadas en los últimos quince años (56.139; gráfico 4.17). En las áreas silvestres protegidas se reportó la pérdida de 6.271 hectáreas, la más significativa en ocho años; de ese total, el 85% correspondió a terrenos ubicados en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo y el Parque Nacional Guanacaste (Sinac-Minae, 2017). Esto ocurrió bajo la influencia del fenómeno de El Niño, que extendió el período de sequía en Guanacaste (Sinac-

Minae, 2016) y que suele generar condiciones climáticas propicias para este tipo de eventos (Hernando, s.f.).

También los fenómenos climáticos amenazan los bosques. En Costa Rica existen ecosistemas de este tipo en sitios de fuertes pendientes, lo cual los hace vulnerables a sismos y eventos meteorológicos extremos, hecho que quedó manifiesto durante el paso del huracán Otto, como se verá más adelante. Una investigación de la FAO (2016) determinó que

en Centroamérica la variabilidad y el cambio climáticos tienen impactos directos e indirectos sobre los bosques tropicales y las comunidades que dependen de ellos, en términos de abastecimiento de agua, protección contra la erosión y degradación de la tierra, provisión de hábitats para fauna acuática y terrestre, suministro de madera y otros productos no maderables, así como generación de empleo.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES

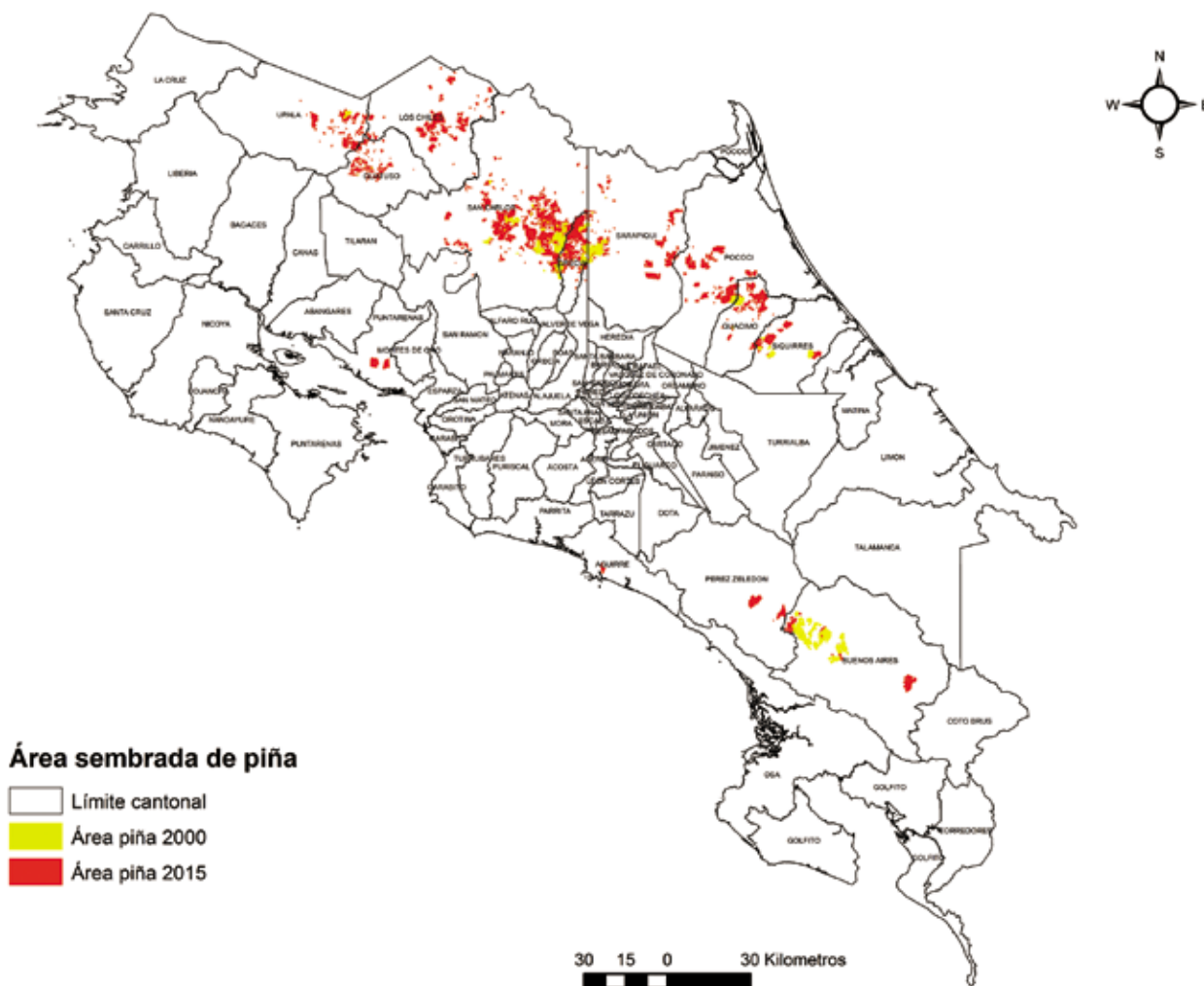
véase Hernández, et al., 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En lo que concierne a las amenazas de origen humano destaca la expansión de algunos cultivos. Un análisis de paisajes productivos efectuado por el proyecto “Monitoreo de cambio de uso de la tierra en paisajes productivos vinculado a la tenencia” (Mocupp) encontró que entre 2000 y 2015 el área sembrada de piña pasó de 11.000 a 58.000 hectáreas (Prias-Cenat, et al., 2017), cifra más alta que la reportada por el Censo Agropecuario del 2014, que es de 37.660 hectáreas. Se requiere más información para determinar con certeza si ese crecimiento implicó pérdidas de cobertura forestal, pero se sabe que en al menos 5.602 hectáreas, principalmente en la zona norte, se cambió el uso del suelo para dedicarlo a esa actividad (mapa 4.10).

Un tema nuevo, cuyas implicaciones apenas se comienzan a discutir, es la llamada “narcodeforestación”<sup>19</sup>. Un estudio estimó que entre un 15% y un 30% de las pérdidas por deforestación en Centroamérica son atribuibles al tráfico de cocaína (Sesnie et al., 2017). Por otra parte, un grupo de expertos calculó el valor monetario de los costos socioecológicos asociados al narcotráfico en cinco zonas de áreas protegidas en la región<sup>20</sup>. En cuatro de ellas el monto se aproximó a 44 millones de dólares anuales entre 2001 y 2010, lo que equivale a casi la totalidad del presupuesto que dedican los respectivos países a sus sistemas de áreas protegidas (Aguilar, et al., 2017). Este tema plantea un reto de investigación para próximos Informes.

MAPA 4.10

#### Área sembrada de piña. 2000 y 2015



Finalmente, en el aprovechamiento de la madera predominan los usos de bajo valor agregado (tarimas y exportación del producto en bruto y aserrado). Jadin et al. (2017) estiman que en el período 1985-2013 hubo un aumento de 356% en la compra de tarimas para el envío de bienes agrícolas e industriales al exterior. Entre 1994 y 2013 la demanda de plantaciones forestales (para generar ese insumo) se incrementó en un 669%. Sin embargo, en años recientes el suministro de madera nacional se ha reducido, sobre todo en el caso de las plantaciones, aunque su participación sigue siendo mayoritaria (77,2%); el 17,7% vino de terrenos de uso agropecuario y un 5,1% de bosque natural (Barrantes y Ugalde, 2017).

### Resultados en la gestión del riesgo

El último aspecto analizado bajo el concepto de *resultados de la gestión ambiental* tiene también implicaciones territoriales, pero además, en el fondo, es un efecto integrado de la situación en casi todas las dimensiones del desarrollo humano: se trata de la gestión del riesgo y, más específicamente, de la construcción social de la vulnerabilidad ante los desastres. El tema que domina en esta edición es el huracán Otto, no porque fuera el único hecho relevante acaecido en 2016 (un año en que se registró un número relativamente bajo de eventos), sino por las oportunidades que brinda en términos de evaluación.

Así pues, esta sección examina el escenario de desastres en 2016 y profundiza en los daños causados por el huracán Otto, un evento excepcional por su magnitud y características, que mostró la situación en todos los ámbitos relacionados con la gestión del riesgo: por un lado, la vulnerabilidad social, la falta de planificación y la ausencia de gestión prospectiva; por otro, la capacidad del sistema –relativamente joven– diseñado por la normativa para atender las emergencias. En términos generales, Otto desnudó la construcción social del riesgo, en especial en áreas rezagadas. Por eso, más allá de la respuesta institucional ante el desastre, las brechas entre lo nacional y lo regional en materia de desarrollo humano generan un fuerte impacto a nivel local.

La sección consta de dos partes. La

primera describe lo sucedido en el año, con énfasis en el huracán Otto, y evalúa el contexto de vulnerabilidad en el cual se manifiestan los desastres. La segunda analiza el desempeño del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, con base en documentos oficiales y entrevistas a actores clave. Un aporte adicional, sobre el marco normativo e institucional para la prevención y reducción del riesgo, con especial atención en el sector municipal, se presenta en la sección “Procesos de la gestión ambiental”.

### Impacto del huracán Otto evidencia vulnerabilidad social a los desastres

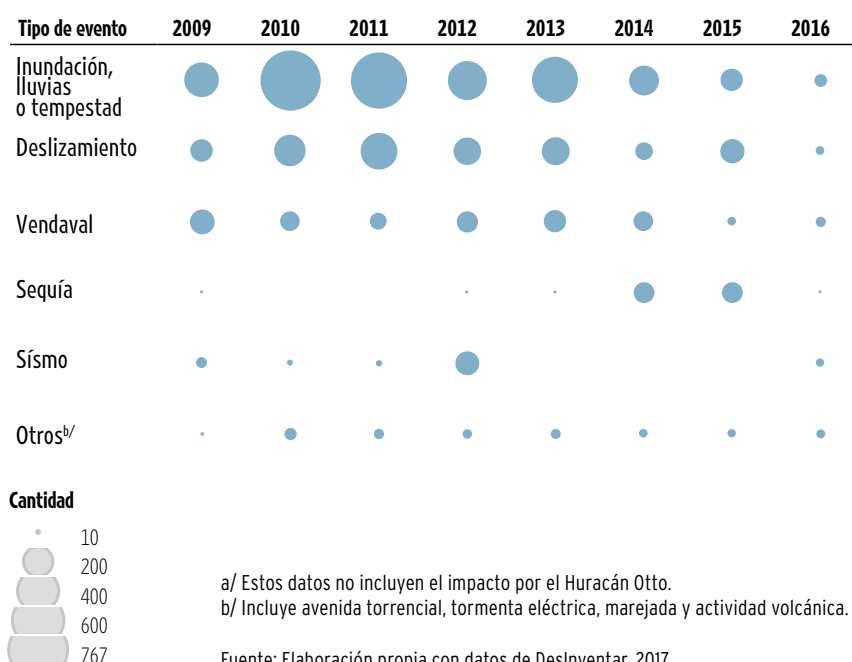
En 2016 se cumplió el vigesimoquinto aniversario del terremoto de Limón, una catástrofe de la cual el país aprendió muchas lecciones que le ayudaron a mejorar la gestión del riesgo y los desastres, y a ir configurando su normativa en la materia. En el mismo año, un evento climático extremo puso a prueba ese marco regulatorio, así como a la institucionalidad y al relativamente reciente Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), creado por la Ley 8488, de 2006. También la Comisión Nacional de

Emergencias (CNE) culminó el proceso de elaboración de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2015-2030, con la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) 2016-2020. A partir de una línea base, la CNE –como entidad rectora– podrá dar seguimiento a la implementación de una de las primeras políticas en este campo a nivel mundial, armonizada con la agenda internacional de cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (Brenes, 2017).

Sin considerar el efecto del huracán Otto, el 2016 estuvo marcado por un menor número de eventos (lo cual se asocia al paso del fenómeno “El Niño” y a un período de relativo descenso en las lluvias). Se registraron sucesos volcánicos, meteorológicos, deslizamientos, flujos de lodo y detritos, inundaciones urbanas y sismos por fallas locales, entre otros. Según datos de DesInventar (2017), las inundaciones, vientos y sismos fueron los más frecuentes. Como se aprecia en el gráfico 4.18, los fenómenos de tipo hidrometeorológico (inundación, lluvias, tempestad) son los que suelen generar más casos que derivan en desastres

GRÁFICO 4.18

### Cantidad de eventos registrados en la base de datos DesInventar<sup>a/</sup>, según tipo



(la ubicación y el tamaño de los círculos ilustran la cantidad para cada año). En segundo lugar están los deslizamientos, que por lo general tienen una relación directa con los anteriores. El cantón central de San José acumuló el 25% de los eventos hidrometeorológicos del país, incluidos los deslizamientos, y reportó 131 viviendas con algún grado de afectación.

En 2016 hubo dos episodios sísmicos originados en fallamiento local. El 2 de julio un sismo de 5,4 magnitud de momento (Mw) impactó el cantón de Upala. A nivel de infraestructura vial, los expertos encontraron deterioro en tres puentes; en al menos cinco comunidades se reportaron derrumbes sobre las vías, desprendimientos y agrietamientos en taludes. Este evento generó inestabilidad en laderas de la zona que luego sería afectada por el huracán Otto (Sánchez, 2016). El 30 noviembre se registró un sismo de 5,5 de Mw con epicentro dos kilómetros al este de Capellades, en Cartago (UCR-ICE, 2016). Las réplicas persistieron por varios días y se dieron deslizamientos en un radio de 35 kilómetros cuadrados alrededor del epicentro. Este caso puso de manifiesto la fragilidad estructural, posiblemente originada en la falta de control y acatamiento de la normativa sobre construcción (Brenes, 2017), de al menos 70 viviendas que debieron ser evaluadas por el Mivah, a fin de determinar si procedía su reparación, su reconstrucción, o bien el traslado de las familias.

El 2016 también fue un año particular por el comportamiento del volcán Turrialba. El 18 de mayo hizo una de sus mayores erupciones desde que aumentó su actividad en 2014, lanzando columnas de ceniza de entre 3.000 y 4.000 metros de altura (E: Mora, 2017), que afectó varios cantones de la GAM, en especial de las zonas este-oeste y sureste-suroeste. Se declaró alerta amarilla para Turrialba, Alvarado y Oreamuno, y verde para Cartago y Jiménez. Hubo cierres de vías y control de acceso. En el área de más impacto el Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa) inventarió 1.961 cabezas de ganado expuestas a las erupciones. Pese a ello, debe destacarse que la actividad lechera contó con un importante

apoyo para proteger su producción. A nivel agropecuario, los principales daños por caída de ceniza se dieron en pastos, hortalizas (repollo, zanahoria, cebollín), papa y ganadería (CNE, 2016a). Según datos de la Unidad de Operaciones de la CNE, de forma preventiva se cerraron nueve centros educativos en varias localidades.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ESCENARIO DE DESASTRES E IMPACTO DEL HURACÁN OTTO

véase Brenes, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Por su parte, el fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (ENOS)<sup>21</sup> ocasionó en la vertiente del Pacífico una severa sequía que inició en mayo de 2014, se mantuvo en 2015 y alcanzó niveles históricos en Liberia; paralelamente generó más precipitaciones en la vertiente del Caribe. En mayo de 2016, el Instituto Meteorológico Nacional (Alvarado, 2016b) reportó la normalización de los indicadores de temperaturas del mar y las presiones atmosféricas en el Pacífico ecuatorial, lo cual significa que, después de dos años, “El Niño” finalizó. Sin embargo, en agosto de 2016 empezó a manifestarse “La Niña”, que alcanzó su máxima intensidad en octubre, acarrearando un aumento en las precipitaciones. En este contexto, un fenómeno llamativo es la recurrencia de inundaciones urbanas en épocas de intensa lluvia, de manera particular en el casco central de San José (recuadro 4.4).

Sin duda, el principal acontecimiento del año en materia de gestión del riesgo se dio en noviembre, cuando el país recibió el efecto directo del huracán Otto, el primero de esa intensidad en atravesar el territorio continental de Costa Rica en 165 años de registros de ciclones tropicales (Alvarado, 2016a). Al igual que el huracán Mitch (1998), uno de los de mayor impacto en Centroamérica, Otto ocurrió en una fase de “La Niña” (Alvarado, 2016a). El fenómeno se dio en la última etapa de la temporada normal de huracanes en el océano Atlántico, el golfo de México y el mar Caribe

#### RECUADRO 4.4

### Inundaciones urbanas, una combinación de caos y eventos lluviosos

En la provincia de San José las inundaciones urbanas son un problema casi cotidiano en épocas de lluvia. Para hacer frente a esta situación, en 1977 se promulgó el Plan Drenaca (“Plan maestro para el control de los escurrimientos pluviales, de contaminación ambiental y problemas conexos”) y en los años noventa se ejecutaron algunas obras, como el entubamiento del río Ocloro, en una microcuenca compartida por el cantón central y el de Montes de Oca. Sin embargo, en esa zona se siguen registrando inundaciones y pérdidas, razón por la cual la Municipalidad de San José desarrolla varios proyectos de infraestructura y conformó una comisión para que, en forma conjunta, ambos cantones busquen soluciones al problema.

El Código Municipal establece que el alcantarillado pluvial es un servicio que debe proveer el gobierno local, lo cual incluye la construcción y administración de la red de drenaje. Según información recogida por el Comité Asesor Técnico en Hidrometeorología y Ríos (CATHR), de la CNE, solo el cantón central de San José cuenta con aproximadamente 700 kilómetros de alcantarillado pluvial y 150 kilómetros de quebradas y ríos. En las áreas urbanas en general, no solo en San José, la vida útil de la infraestructura existente ha llegado a su punto límite, de modo que su antigüedad y las dificultades para su mantenimiento complican aun más la situación.

Otro detonante de las inundaciones urbanas es el inadecuado -y a veces inexistente- manejo de residuos sólidos y líquidos, que terminan en los cuerpos de agua y en las vías públicas. La Municipalidad de San José extrae de las alcantarillas entre 3.000 y 4.000 kilogramos diarios de residuos. En 2015 recolectó cerca de 1.102 toneladas métricas de residuos sólidos del sistema pluvial. Además, líquidos de diversas fuentes -muchas de ellas descargas ilegales- son evacuados por el sistema de alcantarillado pluvial, generando contaminación de los cuerpos de agua.

Fuente: Brenes, 2017, con base en  
Municipalidad de San José, 2017.

(entre el 1 de junio y el 30 noviembre) y es el más fuerte reportado con una formación tan tardía; además, de manera atípica cruzó de la cuenca del Atlántico a la del Pacífico, donde se manifestó como tormenta tropical (NOAA, 2017).

Dada su magnitud, en este análisis no se asume que Otto fue un fenómeno típico, cuya repetición se puede prever a futuro. Lo que interesa es el hecho de que puso a prueba la capacidad del país para prevenir, preparar y atender emergencias derivadas de eventos leves y constantes, o de otros más intensos. Los impactos del huracán se relacionan no solo con su dimensión, sino también con las condiciones de riesgo preexistentes, originadas en procesos históricos. Un desastre pone de manifiesto el “estado de salud” en que previamente se encontraba una comunidad, región o país. Lavell (1992) reitera que, en muchos casos, el riesgo de desastre es una continuidad del riesgo cotidiano o social, que afecta a la población de escasos recursos.

Según la CNE (2017), el ciclo de vida del huracán fue de seis días, del 21 al 26 de noviembre, y cerca de las 2 pm del jueves 24 hizo contacto con suelo costarricense en la línea fronteriza norte, cuatro kilómetros al este del poblado Las Delicias (Los Chiles), con vientos de entre 155 y 175 kilómetros por hora y categoría 2. En el cantón de Los Chiles pasó por el distrito del mismo nombre y por el de Caño Negro; en Upala impactó los distritos de Yolillal, Upala, San José y Aguas Claras. Luego, degradado a categoría 1, atravesó los distritos de Cañas Dulces, Mayorga y Nacascolo (Liberia). A las 9 pm se convirtió en tormenta tropical y, finalmente, a las 10:30 pm salió del país por el golfo de Papagayo.

El paso de Otto generó altas precipitaciones en varias zonas. Sobre la cordillera de Guanacaste se reportaron acumulados máximos de 300 milímetros por día; en Upala, Los Chiles y Liberia los registros fueron de entre 100 y 200 milímetros. Además, el acumulado por los efectos indirectos (anteriores al 24 de noviembre) más que duplicó el causado por el impacto directo. Por ejemplo, en el Pacífico Sur, la región más afectada por los efectos previos, llovió más de 600 milímetros entre el 16 y el 24 de noviembre;

(E: Alvarado Gamboa, 2017). El huracán también generó vientos con ráfagas de 15 a 30 metros por segundo en el norte del país (IMN, 2017b). Este desastre dejó dieciocho víctimas mortales en Centroamérica: ocho en Panamá y el resto en Costa Rica. La CNE (2017b) estima que afectó 461 comunidades y los medios de vida de 3.323 familias; 7.425 personas debieron refugiarse en albergues temporales.

Este episodio puso en evidencia que de previo existía un escenario de múltiples amenazas y alta vulnerabilidad de territorios y poblaciones. Cuatro meses antes, tras el evento sísmico ocurrido en julio, en la zona más afectada se había advertido sobre la inestabilidad de los suelos y el riesgo que ello representaba ante la posibilidad de nuevos sismos o fuertes precipitaciones (Brenes, 2017). Un estudio del IMN clasificó varios cantones como de “alta amenaza por lluvias extremas”, y otros como de “alta vulnerabilidad social y económica”, entre ellos algunos de los que recibieron más intensamente el impacto del huracán, como Upala (IMN et al., 2011).

Las fuertes lluvias en la parte alta de la cuenca del río Zapote, en Upala, originaron un aumento del caudal y una seguidilla de deslizamientos por la saturación del suelo. Esto a su vez desencadenó una serie de flujos de lodo y detritos en varios ríos, que terminó formando un deslizamiento que alcanzó niveles extraordinarios. Algo similar sucedió en cuencas de menor tamaño (Sánchez, 2016). Fue precisamente en este contexto que diez personas perdieron la vida, producto de la combinación de amenazas y condiciones vulnerables.

La inseguridad y la vulnerabilidad de la población frente a déficits y superávits de precipitaciones no son nuevas para Upala. Los registros de la base datos DesInventar indican que entre 1998 y 2015 hubo 156 desastres por inundación. Además, en el período 2005-2015 la CNE incluyó al cantón en cuatro declaratorias de emergencia debido a pérdidas y daños por eventos hidrometeorológicos (Vallejo, 2017). A su vez el Inder (2017) reporta que, según el índice de desarrollo rural territorial (IDRT), entre 28 zonas, la conformada por Guatuso, Upala y

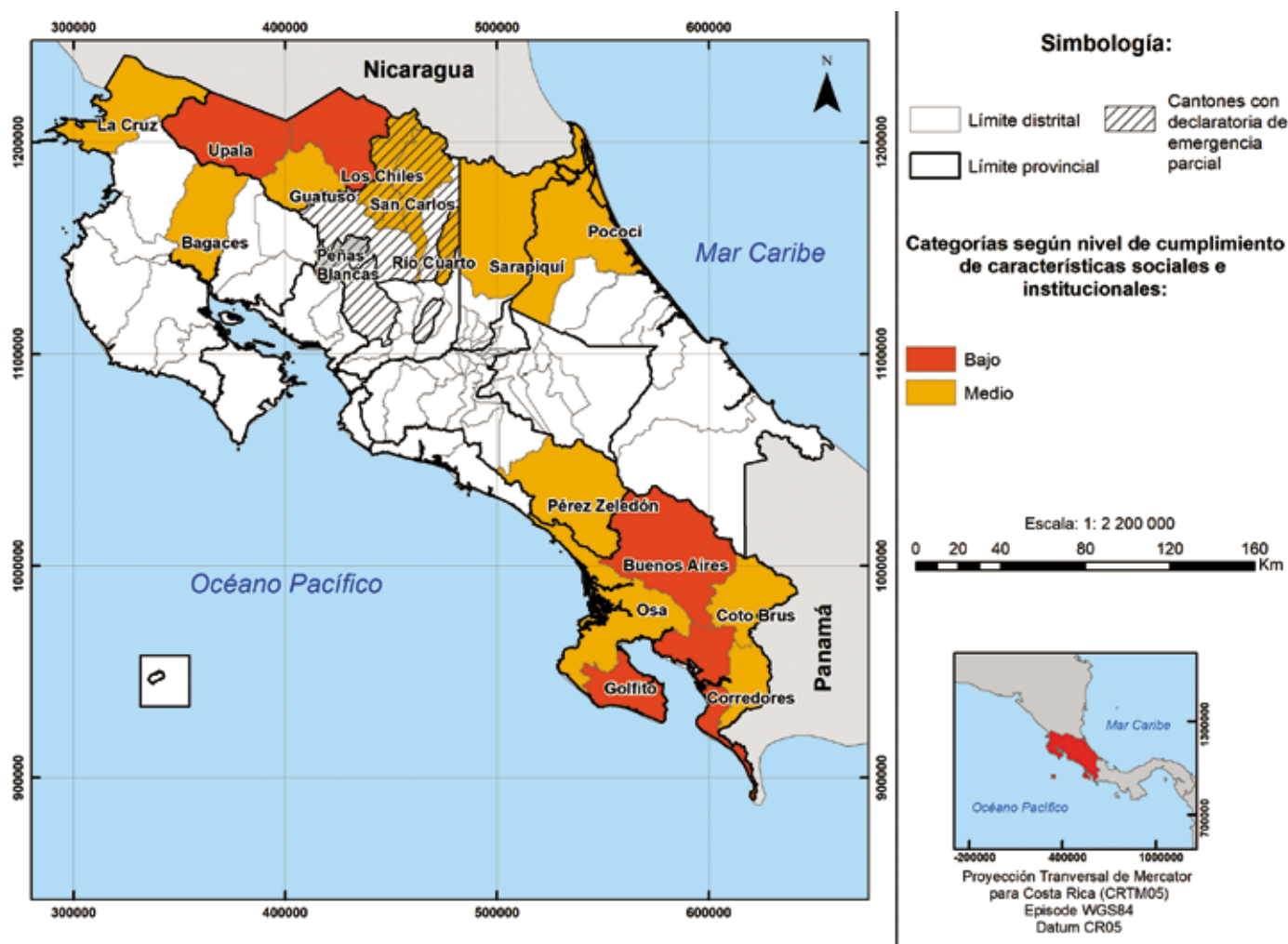
Los Chiles es la que presenta mayores brechas, acompañadas de informalidad del empleo, migraciones en condiciones precarias, problemas de infraestructura y mala calidad de las viviendas.

En los cantones citados hay grupos que, para satisfacer sus necesidades de albergue, se asientan informalmente en propiedades de bajo valor inmobiliario, por lo general asociado a altos riesgos de deslizamientos e inundaciones. Un informe técnico de la CNE (Sánchez, 2016) señala que algunas de las viviendas que fueron impactadas por el huracán en varios poblados se ubicaban dentro de la zona de protección de los cauces. Por eso es relevante observar el rezago en esta materia: la medición de la pobreza según necesidades básicas insatisfechas (NBI), en su componente de albergue, ubica a Los Chiles, La Cruz, Upala y Buenos Aires entre las comunidades con mayores niveles de insatisfacción del país, con cifras de entre 23% y 29%, superadas solo por Talamanca. El mapa 4.11 presenta los cantones incluidos en la declaratoria de emergencia por el huracán Otto, según su calificación comparada de rezago, a partir de varios indicadores, lo cual reafirma que los impactos se dieron en territorios con gran desventaja social en el contexto nacional.

Los daños en Upala tuvieron una distribución geográfica diferenciada. Aunque en general el impacto fue significativo, el 74% de las personas afectadas y el 71% de las pérdidas económicas de todo el cantón se registraron en el distrito central. Los sectores más perjudicados fueron el agropecuario y el empresarial. Los supermercados, pulperías y otras actividades de venta de alimentos también reportaron cuantiosas pérdidas (recuadro 4.5).

A nivel institucional también existían riesgos conocidos. Dos años antes de Otto, el BID había señalado que los cantones de las regiones periféricas, en especial en las zonas fronterizas, reciben poco apoyo en términos de capacitación en esta materia, pese a que albergan a varios de los grupos más vulnerables del país (pequeño campesinado, población migrante y comunidades indígenas; BID, 2015). A ello se suma la ausencia o debilidad en la aplicación de las políticas

MAPA 4.11

Cantones con declaratoria de emergencia por el huracán Otto y características sociales e institucionales<sup>a/</sup>

a/ Se utilizaron como indicadores las necesidades básicas insatisfechas de acceso a albergue, el índice de gestión municipal y el índice de competitividad cantonal. Con estos se obtiene un promedio aritmético de los tres criterios utilizados, a partir de una clasificación en tres categorías: alto, medio y bajo.

Fuente: Orozco, 2017a, con datos de CNE, 2017, Inder, 2017, IMN, 2017b y Ministerio de la Presidencia, 2017.

e instrumentos de ordenamiento territorial, como se analizará más adelante. Esta situación es particularmente grave en áreas que se caracterizan por tener asentamientos y urbanizaciones a lo largo de las márgenes de los ríos y en cascos urbanos que presentan amenazas, pero cuyos actores políticos y económicos de manera reiterada se niegan a tomar medidas de regulación territorial con criterios de riesgo (recuadro 4.6).

Después del desastre, el informe técnico de la CNE (Sánchez, 2016) señaló que en Bagaces y Upala no es recomendable construir en las zonas impactadas

directamente por distintos eventos. El Ministerio de Salud deberá evaluar el estado de las viviendas y cada municipalidad habrá de restringir el uso de suelo con fines habitacionales o de comercio en sitios afectados. Hoy esos dos cantones tienen un escenario de riesgo reconfigurado, heredado del desastre mismo, que deberá ser considerado al momento de tomar decisiones y valorar propuestas de planificación municipal, territorial y sectorial, así como a la hora de invertir recursos públicos en servicios e infraestructura vial, sanitaria, educativa o de vivienda (Brenes, 2017).

Por último, cabe anotar que estos eventos tienen implicaciones ambientales significativas. Un medio degradado o alterado (por acción humana o natural) termina siendo frágil y vulnerable. Según datos del Área de Conservación Tortuguero (E: Rivera, 2017) la mayor afectación por el huracán Otto se dio en el Humedal Caribe Noreste: dada la gran cantidad de árboles caídos y descopados, se calcula que se dañó entre el 70% y el 80% del dosel del bosque. En isla Portillos se estima una pérdida de entre 3.000 y 3.500 hectáreas de yoli-liales. Al sur, en los parques nacionales

RECUADRO 4.5

**Estimación de pérdidas derivadas del huracán Otto<sup>22</sup>**

De acuerdo con el “Plan general de la emergencia ante la situación provocada por el paso del huracán Otto por territorio costarricense”, emitido en febrero de 2017 por el Poder Ejecutivo (decreto 40027-MP), el país perdió 106.258 millones de colones por los daños que dejó el fenómeno. Con datos del BCCR y la CNE, Zárate (2017) estimó que esas pérdidas equivalen a un 0,4% del PIB y a más del 4,5% de la recaudación fiscal neta de 2016. Esto refuerza el planteamiento de la CNE, en el sentido de que no se puede depender mayoritariamente del Fondo Nacional de Emergencia para responder a este tipo de situaciones, sino que debe existir una estrategia que no afecte las ya deterioradas finanzas públicas. Ello implica que las instituciones y las municipalidades planifiquen y destinen inversiones ordinarias a la prevención y la reconstrucción.

Las mayores pérdidas fueron las de Upala, Bagaces y Los Chiles. El mapa 4.12 muestra su distribución por sector, para cada cantón incluido en la declaratoria

de emergencia. Upala acumula el 36,2% del total, casi el doble que Bagaces y Los Chiles (18,6% y 17,9%, respectivamente). En el sur, la afectación reportada en el sector agropecuario ameritó la promulgación de un nuevo decreto (40332-MP) para incorporar a Coto Brus, Buenos Aires y Pérez Zeledón en los alcances del Plan inicial. Hasta junio de 2017 las estimaciones correspondientes a esos lugares no habían sido enviadas a la CNE. Por su parte, Golfito informó de pérdidas en todos los sectores, mientras que Corredores no reportó daños en la infraestructura vial y las viviendas. El Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas quedó incluido en la declaratoria, pero tampoco registró pérdidas.

Como es usual en este tipo de eventos, los mayores daños contabilizados por la CNE corresponden a la infraestructura vial (carreteras, puentes, alcantarillas y vados), que concentró más del 51,1% del total, casi todo en la red cantonal. Le sigue el sector agropecuario (24,9%), aunque en San Carlos, El Guarco y Pococí

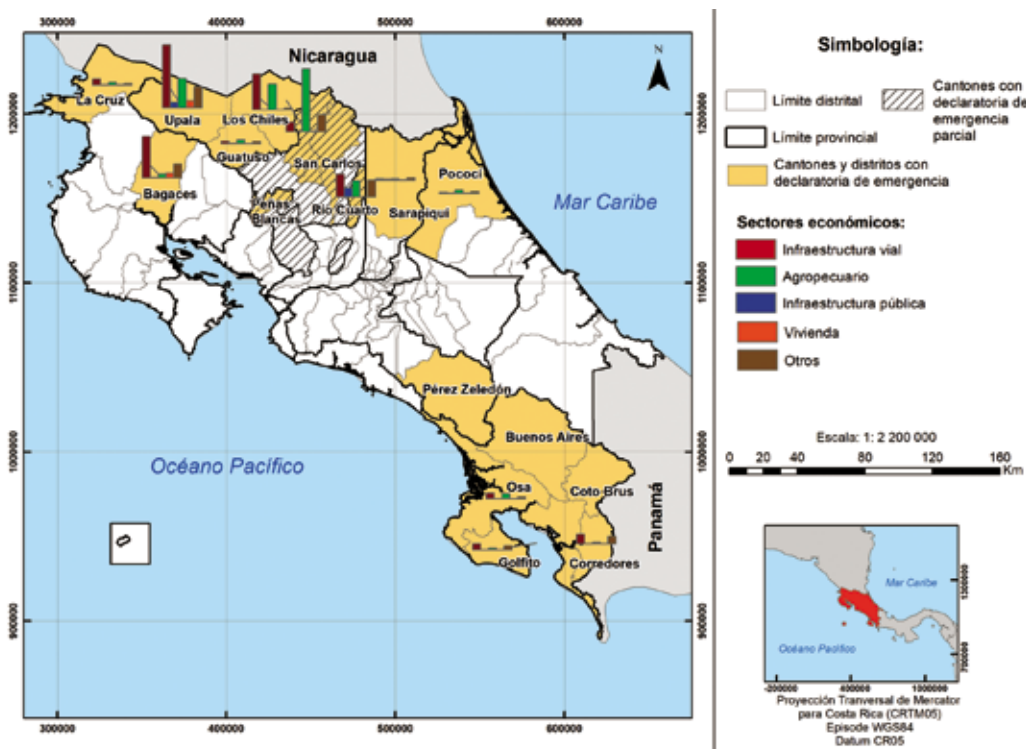
esta actividad fue la más afectada. Ya un año antes Mideplan había advertido que en las regiones Huetar Norte, Brunca y Huetar Atlántica, en Upala 36 puentes deberán ser reconstruidos y cinco más requieren algún grado de intervención (CNE, 2016). Grecia, San Carlos y Guatuso marcaron un hito interesante, al aportar, en conjunto, 11.937 millones de colones de sus presupuestos ordinarios para el proceso de reconstrucción.

En cuanto a centros educativos, las pérdidas en términos reales ascienden a 239 millones de colones de 2015. En Upala, Osa, Pococí y La Cruz se identificaron veinte planteles dañados. Por último, siete cantones, encabezados por Upala y Bagaces, reportaron afectaciones en viviendas. En ese sector la estimación es de 4.176 millones de colones del 2015. Según la CNE (2017), 330 unidades habitacionales requerirán intervenciones de diversos tipos.

Fuente: Brenes, 2017.

MAPA 4.12

**Cantones con declaratoria de emergencia por el huracán Otto, según distribución de las pérdidas económicas, por sector<sup>a/</sup>**



a/ Los gráficos dentro del mapa muestran la distribución porcentual de las pérdidas, por sector y cantón.

Fuente: Orozco, 2017b, con datos de CNE, 2017, IMN, 2017b y Ministerio de la Presidencia, 2017.



## RECUADRO 4.6

**Impacto de Otto en Upala reafirma el efecto negativo de no regular el territorio**

Tras el paso del huracán Otto por el cantón de Upala, un tema que suscitó controversia fue el hecho que desde hacía unos cinco años existía una propuesta de plan regulador, elaborada por la Escuela de Ciencias Geográficas de la UNA con financiamiento de la cooperación española, que no había sido aprobada por el Concejo Municipal.

En esa propuesta se delimitaron las áreas inundables y otras vulnerables a distintas amenazas -como los deslizamientos- considerando la reglamentación de Setena y las disposiciones de la CNE. Cuando Otto impactó el cantón, esas zonas fueron precisamente las afectadas por las inundaciones y flujos de detritos que tanto daño causaron.

Con base en la delimitación de las áreas de riesgo, el plan regulador sugería la reubicación de parte del casco urbano de Upala, en el cual se asientan actividades de servicios públicos, comercio y residencias. Esto produjo un conflicto de intereses, pues implicaría pérdidas asociadas a préstamos, pólizas e incluso el valor de las propiedades. La estrategia de cómo llevar a cabo la reubicación debía ser definida de común acuerdo entre los actores involucrados, pero también existía una fuerte oposición a ese proceso.

Al margen de la aprobación de este plan específico, si se hubiera trabajado en las acciones de gestión del riesgo incluidas en él para atender a las poblaciones más expuestas a diversas amenazas (sobre todo de inundación), tal vez el impacto de Otto hubiera sido menor. Todo instrumento de planificación territorial tiene el objetivo de reducir al máximo el grado de improvisación de las comunidades ante las emergencias, a la vez que se van controlando y previniendo otros riesgos.

Fuente: Brenes, 2017 y E: Alfaro, 2017.

Corcovado, Marino Ballena y Piedras Blancas, el Refugio de Vida Silvestre Golfito, la Reserva Forestal Golfo Dulce y el Humedal Térraba Sierpe se reportaron daños por derrumbes, caída de árboles e inundaciones.

En sentido contrario, el caso de Otto también puso de manifiesto la capacidad de protección que tiene el patrimonio natural. La milla marítima del corredor fronterizo norte fungió como barrera y mitigó el impacto del huracán. Este mismo papel jugaron las áreas silvestres protegidas distribuidas en el territorio nacional. Ecosistemas como los manglares, los ríos, las barras y los bosques pudieron absorber parte de la carga de precipitación, lo que evidentemente hizo que resultaran afectados. Los humedales, por ejemplo, retuvieron los excesos de precipitación y escorrentía, y cumplieron una función al retener sedimentos (Soto, 2016).

**Resultados disímiles en la atención y respuesta a la emergencia**

Como se dijo anteriormente, aunque es claro que el tipo y escala del huracán Otto no son la norma, para este Informe se aprovechó la ocurrencia de ese fenómeno para hacer un estudio sobre la respuesta a la emergencia por parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Para ello se revisó documentación oficial y se entrevistó a un conjunto de actores clave<sup>23</sup>. Dado que se trató de un evento que movilizó gran parte del aparato estatal, se decidió centrar el análisis en algunas instituciones que son parte del Centro de Operaciones de Emergencia de la CNE, dos de los municipios más afectados y un organismo internacional<sup>24</sup>. El marco teórico se detalla en Montero y Esquivel (2017).

El estudio encontró una institucionalidad central con alta capacidad de respuesta ante las emergencias -desde la perspectiva de las acciones desplegadas- pero también debilidades importantes, en especial a nivel municipal. En ambos casos hay oportunidades de mejora. La valoración del desempeño de las entidades que dirigieron el proceso es, en general, positiva. Sin embargo, se determinó que la ejecución de operaciones no se dio exactamente como dicta la normativa y,

además, que entre los niveles central y local no hubo la coordinación suficiente para dar una atención más eficaz en algunas zonas.

Las acciones del Estado en esta materia están sustentadas en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (n° 8488, de 2006). Esta establece un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, regido por la CNE y, en el contexto de la respuesta propiamente dicha, por un Centro de Operaciones de Emergencia (COE; recuadro 4.7). Una revisión de antecedentes históricos reveló que el ámbito denominado “preparación y respuesta para desastres” es el más antiguo y más organizado de la normativa nacional, y el que tiene más claros sus roles, responsabilidades y áreas de competencia (Montero y Esquivel, 2017).

La respuesta a la emergencia provocada por Otto se analiza desde dos perspectivas: las acciones desplegadas y el cumplimiento de responsabilidades. En el primer caso, las operaciones a escala nacional se coordinaron inicialmente desde el COE, lo que facilitó la transmisión de instrucciones y el envío de recursos. El Instituto Meteorológico Nacional (IMN) tuvo un rol clave, al identificar de manera temprana la amenaza (E: Fallas Sojo, 2017). El 19 de noviembre ya el país había declarado alerta amarilla para varios cantones por fuertes lluvias, y alerta verde para el resto del territorio. Al conocerse la magnitud del evento que se aproximaba, el COE y el IMN iniciaron un proceso de seguimiento, de modo que, conforme el fenómeno se movía y pasaba de tormenta tropical a huracán, se incrementaban las actividades de preparación y la periodicidad de los reportes (incluso uno cada dos horas en el momento crítico). Basados en estos informes, la CNE, el COE y el Poder Ejecutivo tomaron una serie de medidas, comenzando por establecer un minucioso mecanismo de emisión de alertas que variaban según el avance del fenómeno (mapa 4.13) y que permitieron movilizar, priorizar y “repriorizar” los recursos y acciones locales.

Otra medida fue la declaración de asueto nacional para los empleados públicos (24 y 25 de noviembre), lo cual permitió que los cuerpos de emergencia contaran

RECUADRO 4.7

**Sustento legal y estructura institucional para la atención de emergencias**

De acuerdo con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (nº 8488, de 2006) la Política de Gestión del Riesgo (PGR) es un eje transversal en el quehacer estatal, que articula los diversos compromisos de las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil en este ámbito. Además, esta Ley creó la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (conocida como CNE) como órgano de desconcentración máxima adscrito a la Presidencia de la República, y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, regido por la misma CNE. También instauró el Plan Nacional de Gestión del Riesgo como herramienta de planificación estratégica, diseñada por la CNE. Tanto la Política como el Plan están vigentes (para los períodos 2016-2030 y 2016-2020, respectivamente).

En lo que concierne específicamente

a la atención de emergencias, la Ley 8488 otorga competencias extraordinarias a la CNE y al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Para tal efecto, este último cuenta con un subsistema de preparativos y respuesta (diagrama 4.2), cuya instancia de coordinación (establecida en el artículo 10, inciso b) es el Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Esta es "la instancia permanente de coordinación, adscrita a la Comisión; reúne en el nivel nacional todas las instituciones públicas y los organismos no gubernamentales que trabajan en la fase de primera respuesta a la emergencia. Su responsabilidad es preparar y ejecutar, mediante procedimientos preestablecidos, labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia. Constituyen este Centro representantes designados por el máximo jerarca de cada institución que ejerzan al menos cargos con un nivel de dirección. La coordinación

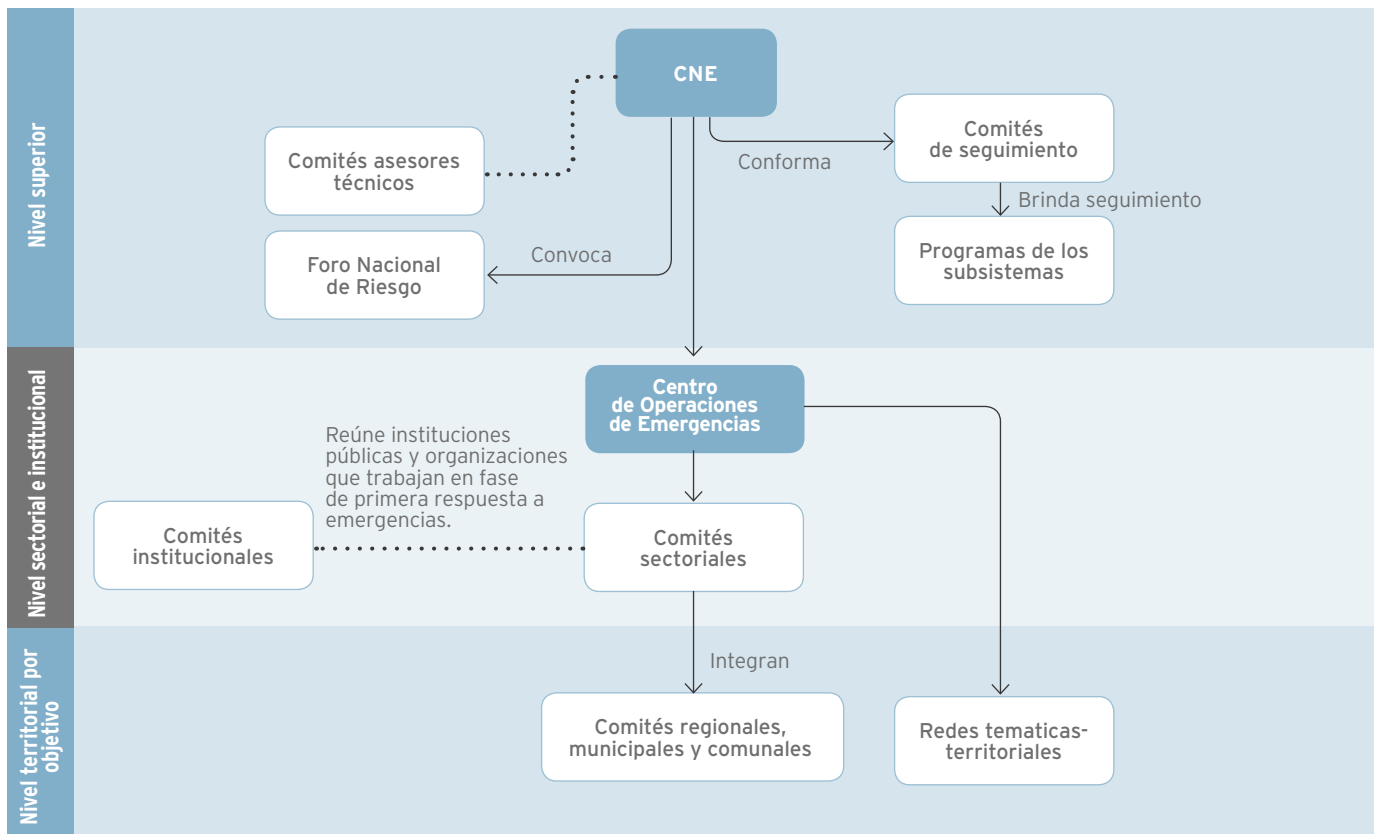
del COE la ejerce un funcionario de la Comisión con un cargo igual al de los demás representantes".

En la práctica, sobre el COE recae la máxima responsabilidad técnica para el manejo y control de las operaciones de emergencia. Se divide en: i) COE Básico, integrado por representantes de la Benemérita Cruz Roja Costarricense, el Benemérito Cuerpo de Bomberos, los ministerios de Salud, Seguridad Pública y Obras Públicas y Transportes, la CCSS, el AyA, la Policía de Tránsito, el Sistema de Emergencias 911 y la CNE, ii) COE Pleno, formado por el COE Básico más los sectores agropecuario y de vivienda, el ICE, Recope, OIJ, IMAS y PANI, y iii) COE Ampliado, integrado por los dos anteriores más los comités asesores técnicos, comités sectoriales y otros organismos internacionales y técnico-científicos.

Fuente: Montero y Esquivel, 2017.

DIAGRAMA 4.2

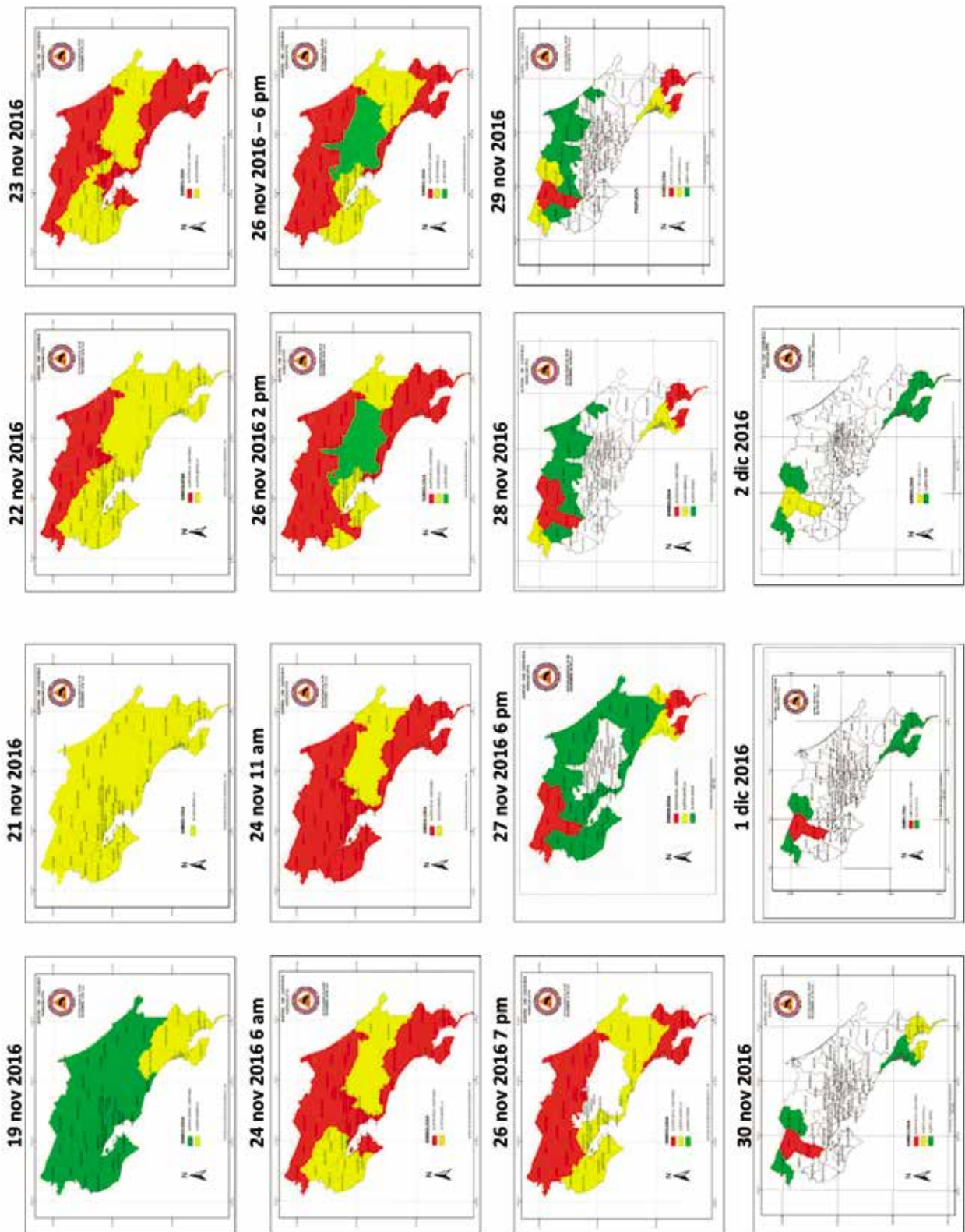
**Instancias de coordinación en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo<sup>a/</sup>**



a/ Según la Ley 8488. Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa, 2006.

MAPA 4.13

Secuencia de alertas por tipo, según cantón



Fuente: Alfaro, 2016.

con más voluntarios y se redujera la necesidad de proteger la seguridad de grupos como estudiantes y trabajadores. Varias empresas privadas se unieron a la iniciativa. Por otro lado, el 22 de noviembre se ordenó la evacuación, voluntaria o forzada, de habitantes de los sectores comprendidos entre la isla Calero y la barra de Parismina en Limón, área conocida como Las Barras. Por la información meteorológica disponible en ese momento, se estimaba que esa zona sería la más afectada por Otto (E: Acosta, 2017). La Policía de Fronteras puso a salvo a unas 5.000 personas (E: Alvarado Navarro, 2017) en condiciones logísticas muy complejas (E: Obando, 2017). Los sobrevuelos del IMN confirmaron los daños y que gracias a la evacuación se evitó la pérdida de más vidas (E: Fallas Sojo, 2017). No se tuvo el mismo éxito en otros lugares donde, pese a la alerta roja, durante el evento se observó gente en orillas de ríos y áreas de alta vulnerabilidad.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**RESPUESTA INSTITUCIONAL EN LA  
EMERGENCIA DEL HURACÁN OTTO**  
véase Montero y Esquivel, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

A nivel local, dada la magnitud del impacto se analizaron los casos de Bagaces y Upala, aunque el decreto de emergencia fue mucho más amplio<sup>25</sup>. Una de las acciones tomadas fue la apertura de albergues: diecisiete en Upala y cinco en Bagaces (CNE, 2017). Según el marco legal, esa tarea debe estar a cargo de los comités municipales de emergencias; sin embargo, en el caso de Upala esa entidad no funcionó adecuadamente o fue superada por la presión del momento, de modo que fue necesaria la intervención del Poder Ejecutivo (E: Villalobos y E: Vargas, 2017; CNE, 2017). El informe final presentado por la Jefatura de Operaciones de Emergencias de la CNE indica que la coordinación con los ayuntamientos se realizó de conformidad con el Manual de Procedimientos para Comités de Emergencia<sup>26</sup> (E: Fonseca,

2017), pero no se dispone de información sistemática sobre cómo funcionó esa comunicación en la práctica.

En cuanto al cumplimiento de responsabilidades, como se ha dicho, la Ley 8488 otorga competencias extraordinarias a la CNE y a su instancia de coordinación, el COE. Sin embargo, no define las responsabilidades y competencias de las instituciones que componen el COE, por lo que cada una de ellas se rige por su propio marco normativo. Así, en caso de emergencia sus funciones son básicamente las mismas de períodos normales, pero bajo condiciones extraordinarias. Según las entrevistas realizadas para este Informe, la respuesta varía según la inercia institucional y el apoyo que cada jerarca esté dispuesto a brindar (Montero y Esquivel, 2017). Algunas de las entidades consultadas no tienen salas de crisis, sus comités de emergencias son recientes, operan con recargo de funciones, o no tienen protocolos establecidos.

En materia de dirección, este evento resultó particular por la intervención del Presidente de la República y el Consejo de Gobierno en las acciones propias del COE. Pese a que la Ley 8488 define a esta instancia como el máximo ente técnico-operativo, algunas personas entrevistadas consideran que se dio una “sustitución en el mando de las acciones de primera respuesta” (Montero y Esquivel, 2017). No es fácil determinar si este hecho es positivo o negativo, ya que facilitó una gestión de recursos más eficaz y expedita, pero también diluyó el rol del COE como responsable de las labores de primera respuesta y el de la CNE como instancia rectora en ese ámbito.

La participación del poder político, sea nacional o municipal, no es un problema *per se*; la literatura especializada subraya la importancia de ese apoyo en situaciones de emergencia o desastre; pero las acciones técnicas y operativas no pueden depender exclusivamente de ese nivel, cuyos jerarcas no son expertos en estos asuntos, por el riesgo de que las decisiones más especializadas no se tomen apropiadamente (Montero y Esquivel, 2017).

A nivel institucional, las personas consultadas indicaron que las entidades seleccionadas para este estudio cumplieron de manera notable con sus

responsabilidades, de conformidad con sus respectivos marcos legales y áreas de competencia (cuadro 4.4).

También fue destacada la labor de otras instituciones que no pertenecen al COE, como el Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y el Instituto Nacional de la Mujer, que se hicieron cargo del cuidado y seguimiento de grupos específicos (E: Fonseca, 2017). La población migrante contó con centros de atención en la zona fronteriza de La Cruz (E: Fonseca, 2017 y E: Acosta, 2017). Entre el 22 de noviembre y el 1 de diciembre, 29 aeronaves realizaron 357 misiones, que movilizaron 540 pasajeros y 135 toneladas de carga (E: Romero, 2017). Además cabe mencionar el masivo y desinteresado apoyo brindado por la ciudadanía, al punto que se dieron algunos problemas por la gran cantidad de personas que llegó a la zona sin la debida coordinación.

Como se planteó al inicio de esta sección, en el ámbito municipal fue donde se manifestaron más limitaciones durante la crisis. Al analizar este tema, la independencia de los gobiernos locales es uno de los principales elementos por considerar, pues en materia de atención y respuesta a emergencias, ello implica “un conflicto entre este grado de autonomía y algunas de las potestades propias y típicas de la tutela administrativa en manos del ente director o ente público mayor (Estado). Conforme ascendemos en los grados de autonomía descendemos en la intensidad de la tutela administrativa” (Jinesta, 2014).

El artículo 10, inciso c, de la Ley 8488 crea los comités regionales, municipales y comunales de emergencia como instancias permanentes de coordinación:

*Por medio de ellos, la Comisión [Nacional de Emergencias] cumple su función de coordinación de las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, que trabajan en la atención de emergencias o desastres. Se integran con la representación institucional o sectorial de los funcionarios con mayor autoridad en el nivel correspondiente. En el caso de los comités municipales, la coordinación se realizará por medio*

CUADRO 4.4

**Acciones desplegadas ante la emergencia del huracán Otto, según entidades seleccionadas**

Entidad	Algunas acciones
Cruz Roja Costarricense	Activa su sala de crisis de forma permanente durante la emergencia (24/7) y posteriormente al evento en forma diurna Monitoreo y coordinación del acopio y envío de ayuda humanitaria Activan los nueve Centros Coordinadores de Operaciones Regionales
Cuerpo de Bomberos	Control de acciones desde su instalación de mando, bajo el esquema del Sistema de Comando de Incidentes Monta bases de operación locales en Upala y Bijagua, con apoyo de la Cruz Roja, para atención y movilización de personas
Pani	Envío de recursos especiales para niñez (ropa y alimentación especial, pañales y otros) Soporte emocional a familias, niños, niñas y adolescentes de Upala Coordinación con instituciones para asistir a las familias e hijos (as) de servidores públicos afectados Coordinación con direcciones regionales para proteger a personas menores de edad en albergues
AyA	Activación de la sala de crisis institucional a nivel central y regional Intervención por daños en acueductos, principalmente en sistemas administrados por Asadas Operación permanente del Laboratorio Nacional de Aguas para monitoreo de control de calidad del agua
Caja Costarricense de Seguro Social	Envío de Unidad Médica Móvil a zonas de afectación Activación del Centro de Atención de Emergencias y Desastres

Fuente: Montero y Esquivel, 2017, con base en entrevistas y documentos institucionales.

*de los alcaldes o de sus representantes, en los cuales recae, en primera instancia, la responsabilidad de coordinar con las instituciones las situaciones que se presenten en el ámbito de su competencia legal.*

Lo anterior significa que los preparativos deben ser gestionados, en primera instancia y con participación de todos los sectores, por el ámbito municipal/local; la CNE brinda apoyo y seguimiento, siempre en el marco de la autonomía municipal.

En el caso de Upala, según lo planteado por el alcalde<sup>27</sup>, las acciones iniciaron el 22 de noviembre con la declaratoria local de la alerta amarilla; se convocó al Comité Municipal de Emergencias (CME), se llevaron a cabo reuniones de preparación, se gestionó la provisión de suministros y se activaron las comisiones comunales. Toda esta coordinación se realizó de manera “desconcentrada de la CNE”. Es importante destacar que desde el día 21 existía alerta amarilla generalizada para todo el territorio nacional, y para el 22 ya el cordón fronterizo norte estaba en alerta roja. Esto significa que el CME tuvo su primera reunión en el marco de una alerta roja. El día del evento, esa instancia dio el orden de eva-

luar, pero no se logró hacerlo con toda la población en riesgo. Particularmente, se mantuvieron personas en las orillas de los ríos, lo cual fue grave dado que en esos sitios se presentaron desbordamientos y en algunos casos cambios de cauce.

Durante la emergencia se hicieron evidentes grandes debilidades a nivel local, lo que generó una intervención más directa del Gobierno Central. Para algunas de las personas entrevistadas, esta injerencia fue producto de la falta de coordinación para responder a la crisis, y para otras fue una acción pertinente por la magnitud del desastre, que sobrepasó las capacidades municipales (E: Villalobos, 2017, y E: Vargas, 2017). En todo caso, el trabajo previo fue insuficiente; una mayor preparación habría permitido una respuesta mucho más oportuna, como sucedió en Bagaces.

En Upala la afectación se dio en la cabecera del cantón, mientras que en Bagaces ocurrió en una zona alejada del centro (E: Quijano, 2017). Ello implicó respuestas diferenciadas. En Bagaces, el alcalde manifestó que su labor fue facilitada por la ayuda que recibió del CME, que tiene una larga historia de trabajo y preparación en esa comunidad. El apoyo del Comité permitió a la Alcaldía asu-

mir el liderazgo a nivel local, atender de forma inmediata a las poblaciones afectadas y establecer alianzas estratégicas para hacer frente a la situación (E: Quijano, 2017).

Por último, cabe recalcar que la mayoría de las personas entrevistadas y los documentos revisados apuntan a que la movilización del aparato estatal, el sector privado y la sociedad civil en general fue positiva, y hubo notables ejemplos de coordinación, apoyo y solidaridad ciudadana. Esta experiencia dejó lecciones sobre la necesidad de avanzar en dos sentidos: mejorar la capacidad de respuesta institucional (recuadro 4.8) y –lo más complejo y clave– corregir los elementos estructurales que configuran el riesgo: la vulnerabilidad y la exclusión social, las brechas territoriales, la falta de oportunidades y la ausencia de ordenamiento territorial. De no haber existido esos factores, probablemente no se habrían perdido vidas humanas.

### Procesos de la gestión ambiental

El segundo de los tres conceptos que sirven de guía a este capítulo es el de los *procesos de la gestión ambiental*, entendidos como el desempeño de los actores sociales y políticos, y las interrelaciones

## RECUADRO 4.8

**Huracán Otto: algunas lecciones aprendidas tras la atención de la emergencia**

El estudio sobre el impacto del huracán Otto que se realizó para este Informe, incluyó una serie de entrevistas a personas que estuvieron involucradas en la atención de la emergencia. A partir de sus percepciones, a continuación se sintetizan algunos desafíos derivados de la experiencia:

1. Hay que mejorar los mecanismos de manejo y control de operaciones de emergencia, estableciendo con mayor claridad qué y cómo se debe trabajar en situaciones de crisis. Esto incluye los niveles de coordinación y las entidades llamadas a involucrarse, sobre todo en las instituciones cuyo quehacer diario no es la respuesta a emergencias.
2. Es importante fortalecer la estructura del subsistema nacional de preparativos y respuesta para desastres, a través de las diversas figuras técnico-operativas establecidas por la Ley 8488 y con el apoyo de un Poder Ejecutivo capacitado para la toma de decisiones en estas situaciones.
3. La capacidad de atención ante la emergencia es alta, pero dispersa, por lo que es necesario afinar los mecanismos de coordinación intra e interinstitucional.
4. Se debe atender la importante asimetría que existe entre las municipalida-

des, en términos de su capacidad de respuesta, organización propia o dependencia de entidades externas.

5. También es necesario reforzar el nivel político y técnico-operativo de los órganos municipales y locales, mediante el trabajo conjunto para generar capacidades en ámbitos como la preparación y atención de las emergencias, el manejo logístico de bodegas y albergues y el mejoramiento de las instalaciones destinadas a los grupos que atienden la crisis.
6. Se debe propiciar un mayor involucramiento de las comunidades en la atención de la emergencia, en apoyo a las acciones del gobierno local.
7. Conviene fortalecer las alianzas públicas y público-privadas para la atención de emergencias. El huracán Otto dejó experiencias que demuestran una rápida y alta capacidad de manejo, a partir de la coordinación entre diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.
8. Se debe prestar especial atención cuando el personal local de respuesta es afectado por el evento.

Fuente: Elaboración propia con base en Montero y Esquivel, 2017 y E: Picado, 2017.

entre ellos, el marco normativo e institucional, el territorio y los recursos naturales. Desde esa perspectiva, el primer apartado de esta sección se dedica al tema de la gobernanza para la prevención y reducción del riesgo, con especial énfasis en el rol asignado al sector municipal, como complemento del análisis sobre el huracán Otto. En segundo lugar, se da seguimiento a la aprobación de disposiciones ambientales, con nuevos datos sobre el uso del decreto ejecutivo como instrumento de gestión. Se presenta un aporte especial que hace un recuento de la legislación sobre uso del suelo promulgada

en el país desde 1950. Posteriormente se hace un balance de la conflictividad ambiental y, por último, una breve reseña de las recientes acciones institucionales en materia de cambio climático.

**Fragmentada y compleja gobernanza de la gestión del riesgo**

Este apartado describe el marco de gobernanza para la prevención y reducción de riesgos de desastre en el país, con énfasis en el sector municipal que, como se vio anteriormente, enfrenta grandes retos en esta materia. Para tener una buena gestión del riesgo de desastres se

requieren leyes e instituciones efectivas (Nirupama, 2012) y una clara comprensión del estrecho vínculo que existe entre las amenazas —físicas o antrópicas— y las condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental de las poblaciones (Baker y Refsgaard, 2007; Ahrens y Rudolph, 2006; Davies y Bennett, 2007). Por eso es clave que los esfuerzos en este ámbito se articulen como verdaderos sistemas de gobernanza y generen las capacidades necesarias en términos de preparación para estos eventos y prevención de sus consecuencias destructivas (ONU, 2002).

En Costa Rica la gobernanza para la reducción del riesgo de desastres es policéntrica, es decir, está organizada como una estructura en la que distintos actores con relativa autonomía ordenan sus relaciones con los demás, en el contexto de un marco regulatorio más amplio (Ostrom, 2010). Si bien formalmente la CNE es el ente rector, en la práctica el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y su subsistema de reducción de riesgos funcionan a través de múltiples centros de toma de decisiones, diferentes niveles institucionales y escalas geográficas, y bajo mandatos legales diversos. Esta estructura tiene efectos positivos, pero también conlleva fragmentación y dificultades para la coordinación. La problemática fundamental es una combinación de: i) marcos normativos que se traslapan y asignan responsabilidades administrativas muy variadas, y ii) un proceso de descentralización contradictorio, que pone en manos de los eslabones más débiles del Sistema (como las municipalidades) aspectos críticos para la reducción del riesgo, sin que estos tengan los recursos y capacidades para hacer esas tareas de forma adecuada.

Como enfoque de política pública, la gestión del riesgo de desastre (GRD) es relativamente nueva en Costa Rica. Existen al menos 71 leyes relacionadas con los esfuerzos institucionales en este campo (Pujol, et al., 2006), pero la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (n° 8488) vigente desde 2006, fue la primera que de manera expresa incorporó el concepto de GRD en la legislación nacional, y es probable que sea la única que lo desarrolla<sup>28</sup>. Esta norma

provee el marco de la gobernanza sobre el tema, el cual ha evolucionado (en relación con las regulaciones precedentes) de una visión centralizada y orientada a la atención de emergencias, hacia una descentralizada que busca prevenirlas mediante la reducción de riesgos.

La Ley 8488 define la gestión del riesgo como “un modelo sostenible y preventivo, al que se incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica” (artículo 4), el cual debe entenderse como “un eje transversal de la labor del Estado [que articula] los instrumentos, los programas y los recursos (...) para evitar la ocurrencia de desastres” (artículo 5). Una de sus innovaciones es que delimita dos regímenes de competencias: el ordinario y el extraordinario -también denominado “de excepción”, el cual refiere al abordaje estatal cuando se ha declarado una emergencia, como sucedió en el caso del huracán Otto.

El principio de coordinación, instituido en el artículo 3, reconoce la autonomía e independencia de los diferentes actores pero, a la vez, dispone que estos deben funcionar en manera concertada. Para materializar este esquema, la Ley crea un Sistema, una Política y un Plan Nacional de Gestión del Riesgo (en adelante “el Sistema”, “la Política” y “el Plan”, respectivamente) como mecanismos de coordinación estratégica entre las agencias del Estado central, los gobiernos locales y actores privados y de la sociedad civil, para el desarrollo de acciones conjuntas a nivel sectorial, institucional y territorial. Como se ha visto, el Sistema tiene una estructura compleja; el cuadro 4.5 describe la conformación específica del subsistema de reducción del riesgo, aspecto en el cual se enfocará el análisis de aquí en adelante.

En la práctica, la GRD puede implicar dispersión y baja articulación. Es tal la amplitud, que en el Plan 2016-2020, la CNE asignó tareas a 328 de las 357 entidades públicas del país, sin contar cámaras empresariales, organismos locales, organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil. No hay un problema intrínseco en la cantidad de entes involucrados alrededor de una política que debe ser transversal; por el con-

CUADRO 4.5

### Entidades públicas que conforman el subsistema de reducción del riesgo, según los lineamientos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020

Lineamiento	Entidades
Regulación de uso de suelo y promoción del ordenamiento territorial	Entidades coordinadoras: CNE, ICT, Sinac y municipalidades Instituciones involucradas: IFAM, Mideplan, Setena, Inder, Minae, Incopecsa, universidades públicas, INTA y MAG
Inclusión de gestión de riesgo en la planificación del desarrollo	Entidades coordinadoras: Mideplan, CNE, MEIC, MAG, MOPT, Minsa, Comex, Senasa e Inder Instituciones involucradas: MEP, ICT, MTSS y Setena
Promoción e inclusión de gestión de riesgo en programas de desarrollo social y económico	Entidades coordinadoras: IMAS, municipalidades, BANHVI y Mivah Instituciones involucradas: instituciones del Sector Social, universidades públicas, Minsa, INEC, Setena, ICT, IFAM, instituciones del sistema financiero de vivienda, AyA, ICE, Sugese, INS

Fuente: Ramírez y Araujo, 2017 con datos de CNE, 2016b.

trario, ello puede ayudar en la búsqueda de estrategias de intervención diversas e innovadoras (en Ramírez y Araujo, 2017 se pueden encontrar ejemplos de colaboración exitosa reciente). Sin embargo, también puede representar una desventaja, si no existen los incentivos necesarios para fomentar la colaboración entre los actores (Lebel et al., 2006).

Las estrategias de reducción del riesgo deben tener, además de una buena coordinación y resultados concretos, un importante componente local. En ese nivel es donde a la postre se manifiestan los desastres, como se vio en el caso del huracán Otto.

También la gobernanza territorial es complicada. Para empezar, el marco normativo que la sustenta es sumamente amplio y disperso (Villarreal et al., 2007; Ramírez y Mora, 2010; Mivah, 2012; Ramírez y Villalobos, 2014; Peña, 2015). La Ley de Planificación Urbana (n° 4240) establece lineamientos generales para la gestión del espacio, pero únicamente en centros urbanos. Las zonas rurales están sujetas a otras normas, más enfocadas en los recursos naturales que albergan, como ocurre, por ejemplo, con las leyes Forestal (7575), de la Zona Marítimo-Terrestre

(6043), de Biodiversidad (7878) y otras sobre el manejo de las áreas protegidas. Muchas tienen, directa o indirectamente, implicaciones en la GRD con perspectiva territorial (cuadro 4.6).

Esta complejidad conlleva a su vez una fragmentación de las labores administrativas: las entidades “territorializan” sus actividades en formas y escalas distintas, lo cual dificulta la interacción entre ellas. Cabe citar, por ejemplo, las áreas de conservación del Sinac, los departamentos regionales del Inder, las áreas rectoras del Ministerio de Salud y las regiones de planificación del Mideplan. Algunas instituciones no consolidan marcos de acción a ese nivel y, en general, se complica la coordinación de esfuerzos para el desarrollo de actividades conjuntas (E: Mata, 2017). Estas fracturas tienen efectos negativos. A manera de ilustración, la comunidad de Guararí, en Heredia, está asentada en una zona con riesgo de inundación y se estima que cerca de mil personas deben ser reubicadas pero, a la vez, su creación se debió fundamentalmente a un proyecto de vivienda que se construyó sin considerar este impedimento (E: Marín, 2017; Ramírez y Araujo, 2017).

CUADRO 4.6

**Normativa vinculada a la gobernanza territorial que tiene incidencia en la gestión del riesgo de desastres**

Norma	Descripción	Instituciones responsables
Ley de Planificación Urbana (4240)	Establece lineamientos generales para planificación de centros urbanos, para la confección de planes de desarrollo urbano y planes reguladores cantonales	Invu, Mideplan, municipalidades
Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (6043)	Lineamientos para planificar el territorio en lo que respecta a la franja costera (200 m) a lo largo del país	ICT, Invu, municipalidades
Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones (3391)	Regula el uso del suelo urbano en aquellos terrenos que no cuenten con un plan regulador cantonal. Gobierna sobre la posibilidad de fraccionar y urbanizar terrenos y por ende, no sobre el uso potencial de esos espacios	Invu
Ley de Aguas (276 de 1942)	Establece controles sobre las actividades privadas en los márgenes de cauces públicos (por ejemplo ríos, canales, etc.)	Minae, Departamento de Aguas, municipalidades
Ley de Biodiversidad (7878)	Asigna al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) la potestad de administrar las áreas silvestres protegidas, dictar política para el manejo de recursos forestales y naturales, y proteger y conservar las cuencas hidrográficas	Sinac, Minae
Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (7779)	Establece obligaciones de sentar lineamientos y planes de manejo, conservación y uso de suelos a nivel nacional y de acatamiento obligatorio y con numerosos efectos para la GRD	MAG, Minae, Registro Nacional, Senara
Ley Orgánica del Ambiente (7554)	Lineamientos generales sobre la política nacional de ordenamiento territorial con énfasis en aspectos y amenazas ambientales	Minae, Setena, MAG, municipalidades
Código Municipal (7788)	Define a la municipalidad como un actor autónomo con jurisdicción sobre su territorio para promover el desarrollo local	Municipalidades

Fuente: Ramírez y Araujo, 2017, con información del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**MARCO NORMATIVO DE LA  
GESTIÓN DEL RIESGO Y PANORAMA  
MUNICIPAL**

véase Ramírez y Araujo, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Un instrumento clave para organizar la gobernanza del territorio es el plan regulador cantonal. Este se relaciona con la GRD en la medida en que es un mecanismo prospectivo que puede reducir la exposición al riesgo de desastres. Al diseñarlo, las municipalidades deben identificar amenazas asociadas a las características físicas de cada zona, e incluso emitir políticas y ordenar acciones para atender poblaciones vulnerables. Asimismo, el plan regulador cantonal (PRC) permite delimitar áreas para la aplicación de medidas que faciliten anticipar y mitigar el daño potencial de las amenazas existentes.

Pese a su importancia, solo una cuarta parte de los cantones del país, aproximadamente, cuenta con un PRC<sup>29</sup>. Otra cuarta parte tiene planes parciales, sobre todo en Guanacaste y Puntarenas (gráfico 4.19). Además, en el 54,7% de los municipios que tienen PRC esos instrumentos están desactualizados. Como ya se mencionó, la ausencia de ordenamiento territorial es un elemento determinante del impacto de los desastres en Costa Rica.

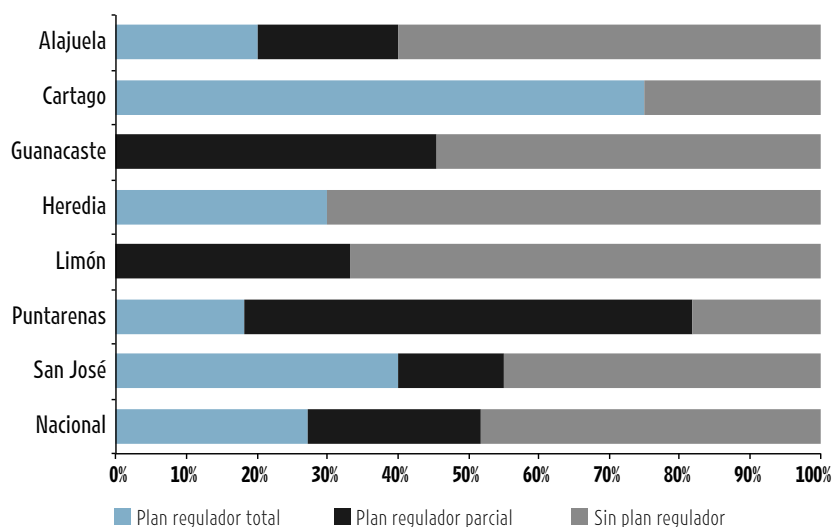
Ahora bien, según la Ley 8488, la CNE tiene la potestad de emitir resoluciones vinculantes, es decir, órdenes basadas en criterios técnicos, para regular y controlar los usos del suelo con el fin de prevenir riesgos. Estas resoluciones –y otras competencias ordinarias– pueden usarse para impedir o suspender permisos y demoler estructuras construidas a partir de ellos. Por ejemplo, la orden denominada “Restricciones para uso de suelos en los alrededores del volcán Arenal” (CNE-040-03-2016) dispuso el establecimiento de zonas concéntricas y

radiales al cono volcánico, para controlar el posible desarrollo de actividades en el área. Las personas consultadas señalaron que esta herramienta podría utilizarse más a menudo, para compensar los traslapes o la falta de ordenamiento territorial en varias municipalidades, sin que ello implique sustituir la responsabilidad del gobierno local (Ramírez y Araujo, 2017).

Como complemento a este análisis, se consultó a 61 municipalidades sobre la incorporación de la GRD en su quehacer. De acuerdo con la Ley 8488, las entidades públicas –incluidos los gobiernos locales– están obligadas a incluir criterios de prevención y mitigación del riesgo en sus planes, programas y proyectos. Por ejemplo, el plan cantonal de desarrollo humano (PCDH), impulsado por Mideplan, debería contener una visión y líneas de acción en esta materia, como parte de la estrategia de desarrollo del cantón, con un horizonte mínimo de una década (Sánchez, 2013; Mideplan, 2016). Hasta el 2016, al menos 55 ayuntamientos contaban con un PCDH apro-



GRÁFICO 4.19

**Situación de los planes reguladores cantonales, por provincia. 2016**

Fuente: Ramírez y Araujo, 2017 con datos de Setena, 2017.

bado (E: Sánchez, 2017). Ese Ministerio ha venido integrando la variable de gestión de riesgo en la metodología para el diseño de estos planes. Sin embargo, esto no ha incluido a todos los municipios; a la fecha de edición de este capítulo solo diecisiete tenían PCDH que integraban la variable de gestión de riesgo.

Del total de municipalidades consultadas, el 88,5% cuenta con sistemas de información geográfica y datos sobre riesgo, gracias, fundamentalmente, a que la CNE ha producido y difundido mapas de amenazas para cada uno de los cantones del país. El 70,5% utiliza esa plataforma para valorar el otorgamiento de permisos, pero según Ramírez y Araujo (2017), en las entrevistas a profundidad realizadas en forma paralela a la consulta, se identificaron casos de municipalidades que no “cruzan” su contenido con otros datos al tomar decisiones sobre usos de suelo, como por ejemplo la ubicación de posible nuevas construcciones o los índices de fragilidad ambiental de las zonas donde se localizarían. También se señaló que en ocasiones, a la hora de autorizar distintos tipos de proyectos, se considera que basta con los criterios técnicos que de previo deben emitir otras entidades, como la Setena y el Ministerio de Salud.

En cuanto a la GRD, el 72,1% de los municipios ha creado instancias admi-

nistrativas para atender el tema, pero a menudo no cuentan con recursos o personal para hacerlo de forma permanente. Por ejemplo, la mitad ha asignado las actividades en este ámbito al equipo de trabajo del despacho del alcalde (o vicealcalde). Otro grupo ha delegado esa responsabilidad en departamentos como los de Ingeniería Municipal, Gestión Vial, Catastro u Ordenamiento Territorial. En muchos casos los funcionarios realizan esta tarea como un recargo; solo ocho ayuntamientos cuentan con personal dedicado exclusivamente a la gestión del riesgo de desastre. El gráfico 4.20 ilustra los principales resultados de la consulta; la información está organizada en tres grupos, según el índice de desarrollo humano cantonal (IDH).

Todas las municipalidades consultadas afirmaron que cuentan con un comité municipal de emergencia (CME) y casi todas (excepto una) indicaron que este se reúne con una periodicidad quincenal o mensual. En cambio, solo el 50,8% tiene comités comunales de emergencia, los cuales usualmente se conforman en situaciones de crisis. Algunos ayuntamientos desarrollan acciones complementarias a los instrumentos formales: difusión de la GRD por diversos medios, programas de reubicación, proyectos de infraestructura para la prevención de emergencias y

actividades colectivas como simulacros y revisiones del sistema de albergues. Pese a su importancia, la mayoría de estos esfuerzos son excepcionales, pues se dan en pocos municipios (Ramírez y Araujo, 2017).

### Decretos ejecutivos amplían marco normativo

El marco jurídico le asigna al Estado costarricense la función de actor central en la gestión ambiental, y le da herramientas para ejercerla a través de la protección, regulación, fiscalización y control de los usos del suelo y de los recursos naturales. Desde hace más de dos décadas, el país ha tenido una abundante producción de normativa en este campo, aunque ello no ha evitado que persistan áreas muy desactualizadas, ni ha propiciado un crecimiento análogo de las capacidades públicas para el efectivo cumplimiento de los nuevos mandatos. Además, algunos instrumentos específicos (como los decretos ejecutivos) han generado conflictos socioambientales.

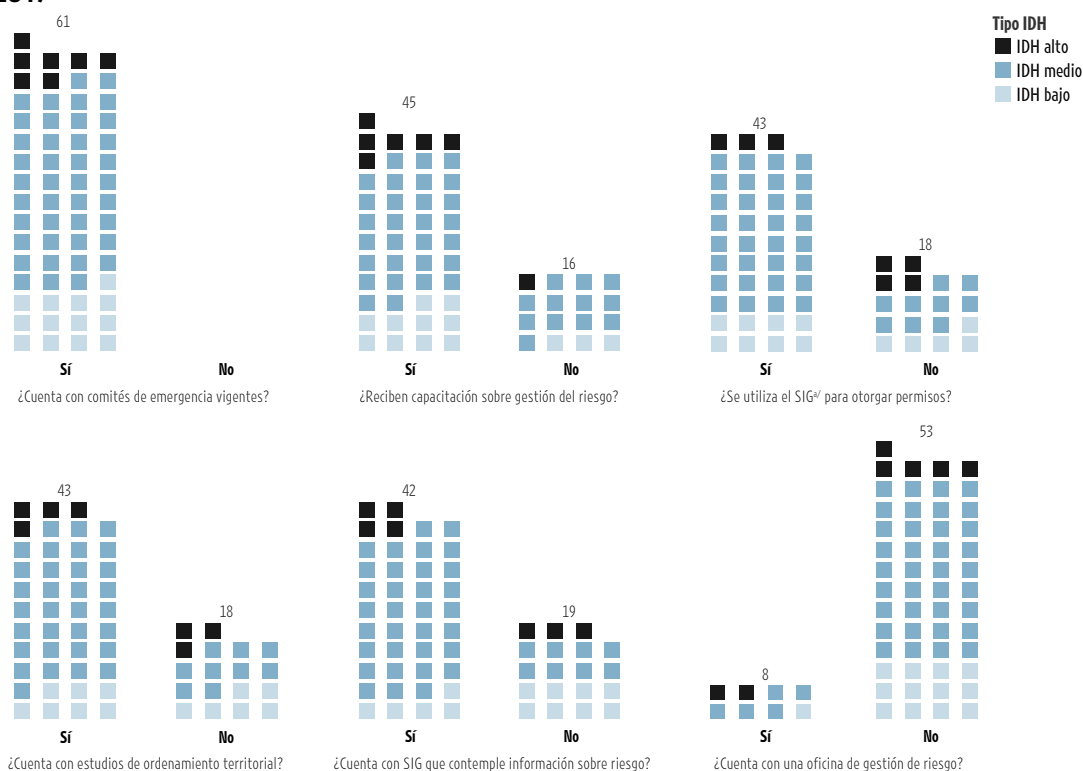
Entre enero de 2016 y marzo de 2017 se emitieron más de cien normas ambientales de diversa índole (cuadro 4.7). Una proporción significativa de ellas corresponde a disposiciones sustantivas, es decir, aquellas que reconocen derechos, imponen obligaciones, restricciones y prohibiciones, o crean trámites y procedimientos para utilizar los recursos naturales y bienes ambientales. La tendencia de mediano plazo ha sido similar.

En el período de estudio se observa un predominio de los decretos ejecutivos (sobre todo reglamentos) enfocados en los temas de biodiversidad (incluyendo pago por servicios ambientales, asuntos forestales y áreas protegidas), pesca y recursos marino-costeros, residuos sólidos, ruido y contaminación del aire, y productos agroquímicos. A nivel legislativo se aprobaron pocas normas, entre las que destacan convenios internacionales y disposiciones para la regularización de los ocupantes de áreas sometidas a regímenes especiales. En Cabrera (2017) se puede consultar una lista de los casos más relevantes<sup>30</sup>.

Al igual que en Informes anteriores, en esta edición se reporta la falta de avance en temas importantes que se discuten

GRÁFICO 4.20

### Instrumentos de gestión del riesgo en municipalidades consultadas<sup>a/</sup>, según el índice de desarrollo humano (IDH) cantonal. 2017



a/ La consulta abarcó 61 municipalidades. El gráfico muestra para cada pregunta la cantidad absoluta de respuestas positivas y negativas. Cada cuadro representa una municipalidad. En las respuestas, se identifica con distintos colores si el municipio es catalogado con nivel alto, medio o bajo en el índice de desarrollo humano cantonal.  
 b/ SIG: Sistema de información geográfica.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez y Araujo, 2017 y PNUD y UCR, 2016.

en el Congreso, como la actualización de la normativa hídrica y las reformas constitucionales para incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento, y el carácter de dominio público de ese bien, entre otros. Hasta noviembre de 2016, en el orden del día de la Comisión de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales había al menos 39 proyectos en diversas fases de trámite; otros se encontraban en curso en otras comisiones. Destaca la presentación de varias iniciativas relacionadas con los residuos, bolsas y otros materiales plásticos, orientadas a gravar o prohibir su uso.

En el caso de la legislación hídrica, en 2014 la Sala Constitucional (voto 2014-012887) encontró vicios en el expediente 17742, que había entrado a la corriente legislativa en 2010, particularmente porque proponía reducir las áreas de protección de cuerpos de agua establecidas en las leyes Forestal y de Aguas.

CUADRO 4.7

### Tipo y número de normas y disposiciones ambientales promulgadas. Enero de 2016 a marzo de 2017

Instrumento	Enero 2016-marzo 2017
Decretos que crean, modifican o derogan reglamentos	35
Resoluciones	15
Declaratorias de interés público y conveniencia nacional	13
Decretos que crean, aprueban u oficializan políticas, planes, estrategias	12
Leyes	10
Decretos que establecen procedimientos o regulaciones	9
Decretos que nombran funcionarios o representantes	8
Diretrizes	8
Decretos que crean comités o grupos de trabajo	4
Decretos que establecen criterios o prohibiciones	3
Acuerdos institucionales	0
Otros	15

Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera, 2017.

La iniciativa fue objeto de varias correcciones y quedó pendiente su votación en segundo debate. Otro proyecto (expediente 20212), presentado en 2016, se encontraba en la Comisión Permanente Especial de Ambiente al momento de redactarse este capítulo. Una tercera propuesta (expediente 20386) se recibió en mayo de 2017. El plazo para la votación del proyecto inicial –tramitado bajo la modalidad de iniciativa popular– venció el 28 de marzo de 2014, y no parece existir voluntad política suficiente para aprobar alguna de las nuevas propuestas antes de que termine la presente legislación (Cabrera, 2017). Por ahora sigue vigente la ley marco de 1942.

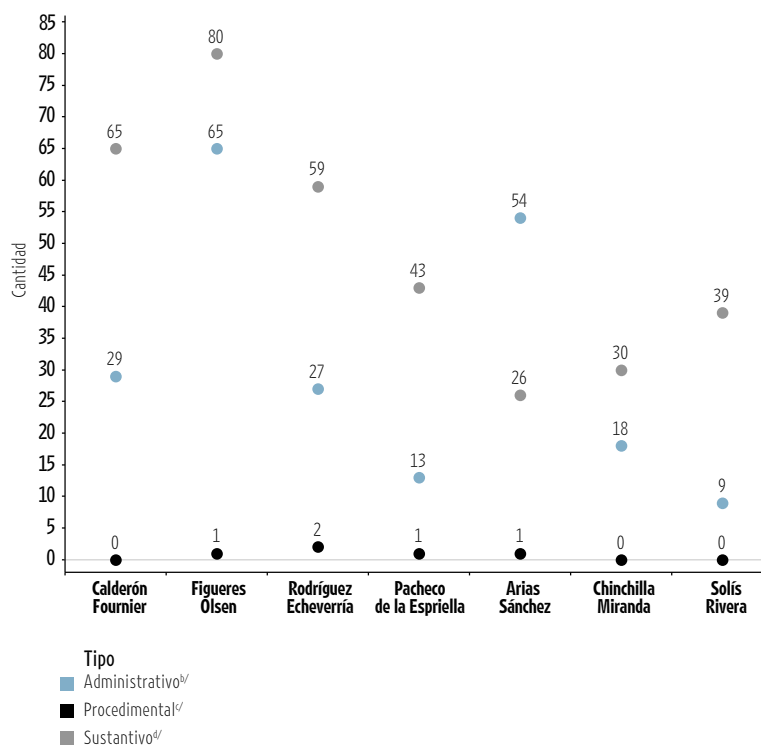


PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**NORMATIVA AMBIENTAL**  
véase Cabrera, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Desde 2016 el PEN ha venido construyendo una base de datos de decretos ejecutivos, como fuente de información para las investigaciones que se realizan en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia”. En esta edición se decidió aprovechar esa herramienta para estudiar el alto número de decretos sobre asuntos ambientales que se emiten cada año en el país. Así pues, Ramírez (2016 y 2017) registró los decretos en esta materia promulgados en los dos primeros años de los gobiernos desde 1990. Con ese insumo, Cabrera (2017) llevó a cabo un análisis basado en la hipótesis de que el instrumento en cuestión se ha estado usando para generar disposiciones, resolver conflictos o mejorar la gobernanza en este campo, en respuesta a la dificultad para aprobar leyes que se observa desde la instauración del multipartidismo en la Asamblea Legislativa (véase el capítulo 5). De manera clara el autor refuta ese supuesto y concluye que, en realidad, el decreto ha sido empleado con bastante frecuencia por los gobiernos y sin un patrón claro. Las dos últimas administraciones han registrado las menores cantidades (gráfico 4.21).

GRÁFICO 4.21

### Número y tipo de decretos ejecutivos sobre temas ambientales, por administración<sup>a/</sup>. 1990-2015



a/ Incluye los dos primeros años de cada gobierno.

b/ Los usos administrativos refieren a los decretos que son promulgados como parte del quehacer del Poder Ejecutivo, sin mayor relevancia para los derechos de la ciudadanía o las funciones de la Administración.

c/ Los usos procedimentales refieren a las ocasiones en que el Poder Ejecutivo usa el decreto como parte del procedimiento institucional para auspiciar un cambio sustantivo.

d/ Los usos sustantivos refieren a los casos en que el Poder Ejecutivo hace uso del decreto para promover mejoras tangibles en los derechos de la ciudadanía, o bien otorga nuevas funciones a las entidades públicas concernidas.

Fuente: Cabrera, 2017, con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN y Ramírez, 2016.

Destaca el uso del decreto para normar aspectos relacionados con trámites, permisos, modalidades de gestión y gobernanza de recursos naturales, entre otros. En especial, esta herramienta se ha utilizado para reglamentar y precisar detalles operativos para la implementación de leyes y convenios internacionales aprobados por el país. En ocasiones responden a la necesidad de cumplir con obligaciones nuevas o atender situaciones coyunturales. Cabe mencionar que esta figura no tiene el alcance para regular derechos fundamentales de la población, por lo que sigue siendo necesaria la actividad legislativa para llenar los vacíos legales o solucionar conflictos (Cabrera, 2017). Particularmente, entre el año 2016 e inicios del 2017, se promulgaron varios

instrumentos asociados al registro y evaluación de los productos agroquímicos y los ingredientes que ingresan al país, los cuales fueron objeto de cuestionamientos (recuadro 4.9).

#### Aporte especial: legislación sobre uso del suelo promulgada entre 1950 y 2016

Desde hace ya tres años, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa contribuye a la preparación de este capítulo, haciendo análisis a profundidad sobre la legislación ambiental. En ediciones anteriores esta colaboración permitió conocer la evolución, contenido y retos pendientes de la normativa relacionada con la energía y los recursos hídricos en más de

## RECUADRO 4.9

**Decretos sobre registro de agroquímicos generan reacciones y dudas**

La Ley de Protección Fitosanitaria (n° 7664) dispone que “todas las sustancias químicas, biológicas y afines para uso agrícola, deberán inscribirse en el registro que el Servicio Fitosanitario del Estado creará para disponer de información sobre las características de estos y velar por su correcta utilización en el país”. El artículo 24 prevé que ninguna persona física o jurídica podrá importar, exportar, fabricar, formular, almacenar, distribuir, transportar, reempacar, reenvasar, anunciar, manipular, mezclar, vender ni emplear sustancias químicas o biológicas o afines para uso agrícola que no estén registradas conforme a la Ley. Otros instrumentos establecen obligaciones relacionadas con el control de estas sustancias, como la “Ley para la importación y control de la calidad de los agroquímicos” (n° 7017).

En 2004, el Informe de Fiscalización DFOE-AM-19-2004, de la Contraloría General de la República, identificó debilidades en esta materia y concluyó que el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) incumplía normativa nacional e internacional sobre el registro de plaguicidas. En atención a las recomendaciones de ese informe, en 2006 se emitió el “Reglamento sobre registro, uso y control de plaguicidas sintéticos, formulados, ingrediente activo grado técnico, coadyuvantes y sustancias afines de uso agrícola” (decreto 33495-MAG-S-Minae-MEIC), que posteriormente fue sustituido por el decreto 40059-MAG-Minae-S, en el cual se agregaron elementos relacionados con la protección de datos de prueba de agroquímicos, prevista en el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. En 2009 también se aprobó la “Ley sobre trámite de solicitudes de

registros de agroquímicos” (n° 8702).

En este contexto, dos mandatos recientes han sido motivo de controversia. El primero es el decreto 40059-MAG-Minae-S, que se ha constituido en el principal instrumento jurídico para regular el registro de agroquímicos, e incluye los procedimientos para su evaluación previa y la participación de diversas entidades competentes, en especial el Ministerio de Salud (Minsa) y el Minae. El segundo es el decreto 39995-MAG, “Reglamento para la actualización de la información de los expedientes de registro de ingrediente activo grado técnico y plaguicidas formulados”, cuyo objetivo -como su nombre lo indica- es actualizar los datos de los ingredientes que fueron registrados sin cumplir con los requisitos y evaluaciones del nuevo marco vigente.

Estos decretos han generado reacciones contrapuestas de los actores sociales e institucionales. Algunas instancias del MAG, la Cámara de Insumos Agropecuarios y varias asociaciones de productores agrícolas consideran positiva su promulgación; afirman que están amparados en instrumentos reconocidos en el Derecho comparado y por la FAO, y que agilizan el registro de nuevos plaguicidas, en beneficio de la producción nacional y de un mejor control ambiental.

Otros entes más bien han planteado cuestionamientos. Por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes (oficio DH-AC-0370 del 2017) se opone a la posibilidad -abierto por el decreto 40059-MAG-Minae-S- de utilizar información de productos que ya están registrados, para el trámite de inscripción de nuevos plaguicidas que tienen alguna similitud, sin aportar un análisis propio de sus características. La Contraloría General de la República ha expresado inquietudes similares (oficio DFOE-EC-347 DFOE-AE-2010) y la Dirección de Gestión de

Calidad Ambiental (Digeca) del Minae se pronunció en contra de ambos decretos, con base en detalladas observaciones de carácter técnico.

Las organizaciones de la sociedad civil han sido más severas. En particular, la Federación Costarricense para la Conservación (Fecon) ha criticado el proceso y los contenidos de los instrumentos aprobados; señala que el decreto 39995-MAG busca actualizar y mantener vigentes registros de plaguicidas que fueron otorgados antes de que se aprobara la normativa actual de uso y control, con base en un reglamento de 1995 (decreto 24337-MAG-S). Además afirma que los datos solicitados para nuevos productos son escuetos e insuficientes para evaluar adecuadamente su riesgo ambiental. Con respecto al decreto 40059-MAG-Minae-S, Fecon plantea que las modalidades de inscripción establecidas hacen que la participación del Minae y el Minsa se restrinja al análisis de agroquímicos ya formulados, no de los ingredientes activos que los componen (Álvarez, 2017).

Según Cabrera (2017), estos reglamentos proveen mecanismos que facilitan el registro y posterior uso de plaguicidas. Sin embargo, se generan riesgos ambientales y de salud por las limitaciones para evaluar los productos (individual y directamente) o por la revalidación de algunos que no pasaron por los análisis que el país estableció en 2006 (decreto n° 33495-MAG-S-Minae-MEIC). Esto afecta el principio precautorio y preventivo, según el cual, en caso de duda, prevalece el objetivo de evitar posibles impactos ambientales y en salud.

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera, 2017.

medio siglo (Betrano, 2015 y 2016). En esta ocasión el aporte examina las leyes sobre uso del suelo aprobadas entre 1950 y 2016.

El uso del suelo puede ser afectado por políticas de poblamiento, impulso de actividades económicas, diversifica-

ción productiva, fomento de las exportaciones, crédito, programas de vivienda, entre muchas otras. En este ámbito Costa Rica ha evolucionado desde una visión del suelo como sustento de la producción, hacia un enfoque centrado en el ordenamiento territorial y, por último, a

una concepción de este recurso como un bien ambiental que se debe proteger. En términos estrictamente normativos (sin considerar el cumplimiento o efectividad), la investigación encontró una gran cantidad de herramientas para el uso sostenible del suelo y mayor avance que en

las leyes sobre agua y energía, analizadas en los aportes antes mencionados (PEN, 2015 y 2016). También se determinó que las municipalidades tienen un rol limitado y que la legislación no prevé la aplicación de sanciones por incumplimiento.

Entre 1950 y 2016 se promulgaron 379 leyes que inciden en el uso del suelo, para un promedio anual de 5,7. Este es un tema muy regulado, si se compara con las 117 y 275 normas existentes en materia de energía y agua, respectivamente. La mayoría son leyes ordinarias o generales (59,1%), seguidas por reformas (13,4%), convenios o tratados internacionales (11,8%) y autorizaciones (11,1%), entre otras. Esta producción legislativa se dio sobre todo en la época del Estado benefactor<sup>31</sup> (1950-1982), una etapa de expansión del aparato público en que se fundaron entidades como el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), el IMAS y Japdeva, y se implementaron proyectos de titulación de tierras, contratos para la producción de cultivos y creación de cantones y ciudades. Dos grandes hitos fueron la Ley de Planificación Urbana (n° 4240) y la Ley de Catastro Nacional (n° 6545). Posteriormente el número de leyes aprobadas fue menor y correspondió en particular a legislación ambiental y convenios internacionales

(gráfico 4.22).

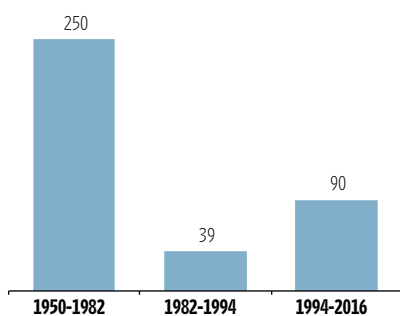
Como se dijo, la concepción sobre el suelo ha cambiado con el tiempo. El fundamento inicial se encuentra en la “Ley para promover la conservación, mejora y restauración de los suelos y las aguas, prevenir y controlar la erosión y la fertilidad de las tierras” (n° 1540), de 1953, que describe las características físicas y agronómicas del recurso y prioriza su uso para las actividades agrícola y forestal. Luego, en una segunda etapa, con la ya citada Ley de Planificación Urbana de 1968 se puso el énfasis en el ordenamiento territorial: se incorporó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los planes reguladores cantonales y los reglamentos de zonificación, de fraccionamiento y urbanización, de renovación urbana y de construcciones. Además se creó la Dirección de Urbanismo del INVU.

Por último, a partir de mediados de los años noventa se empezó a avanzar hacia un enfoque de gestión sostenible, integrada y participativa, incorporando (al menos en las normas) los elementos ambientales y las herramientas para su evaluación y protección. Este énfasis dio lugar al establecimiento de varias instancias y, en particular, a la evaluación de impacto ambiental. Así por ejemplo, la Ley Orgánica del

Ambiente (n° 7554), de 1995, instituyó los consejos regionales ambientales, el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Contralor Ambiental y el Tribunal Ambiental Administrativo; la Ley Forestal (n° 7575), de 1996, incorporó el plan de manejo del bosque, el catastro y los regentes forestales, así como un plan de incentivos que impulsa el certificado para la conservación del bosque, y la “Ley de uso, manejo y conservación de suelos” (n° 7779), de 1998, agregó la figura de los planes de manejo y conservación de suelos, los comités que les dan seguimiento y la audiencia pública como mecanismo para la construcción y evaluación del plan a nivel local. Por último, la Ley de Biodiversidad (n° 7788), de 1998, abrió espacios para la participación ciudadana al reconocer que toda persona está legitimada para actuar en sede administrativa o jurisdiccional, en defensa y protección de la biodiversidad; además proveyó herramientas de evaluación de impacto, auditorías ambientales, vedas, permisos, licencias e incentivos. El enfoque ambiental tiene mucho peso en el articulado de toda la normativa analizada: la proporción más grande (26,1%) se dirige, por ejemplo, a la actividad forestal (gráfico 4.23).

GRÁFICO 4.22

### Número de leyes sobre uso del suelo, por subperíodo<sup>a/</sup>

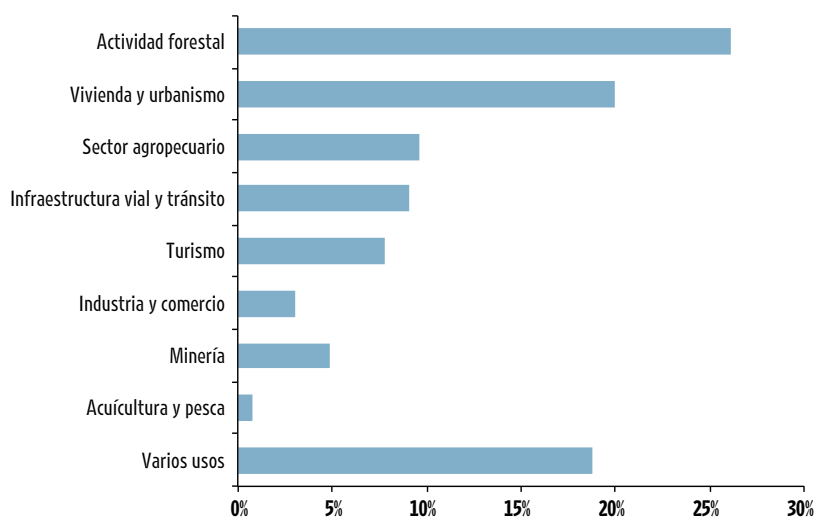


a/ Los subperíodos corresponden a una caracterización de los tipos de Estado que ha tenido Costa Rica en su historia reciente: Estado benefactor (1950-1982), etapa de reestructuración del aparato estatal (1982-1994) y Estado regulador, vigente en la actualidad.

Fuente: Betrano, 2017.

GRÁFICO 4.23

### Principales temas abordados en las leyes sobre uso del suelo, según porcentaje de artículos. 1950-2016



Fuente: Betrano, 2017.

Según el tipo de norma, y considerando la totalidad de artículos que componen las leyes analizadas, la parte más importante es la que establece regulaciones (73,3%). Entre ellas, más de la mitad se relaciona con el desarrollo de instituciones y procedimientos; esto obedece a que durante todo el período se fundaron numerosas entidades a las que se les otorgaron competencias que inciden en el uso del suelo, y además se crearon áreas protegidas, cantones, distritos y ciudades. En segundo término se encuentran los artículos regulatorios orientados a la protección (25,4%). Estos se enfocan en los recursos naturales en general, sobre todo los forestales, e incluyen directa o indirectamente el suelo; imponen limitaciones que constituyen importantes herramientas para su cuidado y uso adecuado.

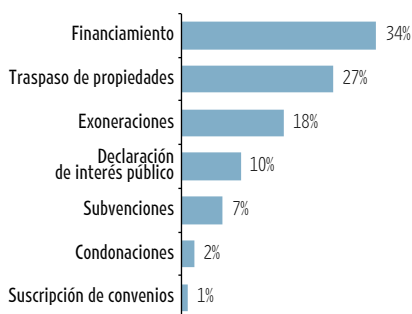


PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **LEGISLACIÓN SOBRE USO DEL SUELO** véase Betrano, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En general, la normativa sobre uso del suelo ha otorgado las principales atribu-

GRÁFICO 4.24

**Tipos de incentivos relacionados con el uso del suelo, según porcentaje de artículos de las leyes analizadas. 1950-2016**



Fuente: Betrano, 2017.

ciones al MAG y el Minae, con la excepción de la Ley de Planificación Urbana, más ligada al ordenamiento territorial, que le asigna a las municipalidades competencias centrales para elaborar los planes reguladores cantonales y sus reglamentos. En los demás aspectos, el papel de los gobiernos locales es limitado.

Por otra parte, Costa Rica ha suscrito y ratificado doce convenios internacionales que tienen impacto en el uso del suelo. Estos generan obligaciones y, en la mayoría de los casos, demandan la promulgación de marcos normativos nuevos o la adecuación de los existentes. Según Betrano (2017), el país ha cumplido con los compromisos que implican crear legislación. Los aspectos relacionados con medidas que debe tomar el Poder Ejecutivo no son objeto de esta investigación.

En materia de incentivos (gráfico 4.24), buena parte de la legislación tiene que ver con financiamiento, dado que muchas de las actividades que hacen un uso intensivo del suelo requieren fuertes inversiones. En segundo lugar está el traspaso de propiedades, especialmente para proyectos de colonización agrícola y vivienda, que otorgaron tierras a grupos campesinos y a los ocupantes de asentamientos en precario; también hay traspasos a instituciones públicas y municipalidades. Otro rubro son las exoneraciones, declaratorias de utilidad y de interés público y, en menor medida, subvenciones, condonaciones y convenios. Los principales beneficiarios han sido personas y empresas privadas, que captaron el 53,2% de los incentivos.

De las 379 leyes estudiadas, un 36,4% contempla asignaciones de recursos públicos. Un 8% involucra financiamiento externo que se debe reembolsar y un 6% algún tipo de aporte municipal. La inversión privada está presente en el 8,2% de las leyes. Como se observa, en esta materia la contribución de los gobiernos locales ha sido prácticamente nula, a diferencia del impulso que estos han dado a la expansión de las redes de agua potable y el suministro de energía eléctrica. El análisis muestra que los grandes proyectos no se han financiado con ingresos gubernamentales, sino con deuda externa e interna, incluyendo el pago de terrenos que hoy son áreas protegidas.

### Asuntos ambientales, cada vez más preponderantes en la conflictividad social

Los asuntos ambientales han cobrado preponderancia en el escenario de la protesta ciudadana de los últimos años. Dar seguimiento a este tema no es sencillo, pues a lo largo del territorio se dan disputas de formas e intensidades distintas, que resultan difíciles de reportar. El PEN cuenta con una base de datos de acciones colectivas, cuyos registros se remontan a 1993. A partir de ese insumo, el capítulo 5 de este Informe presenta un análisis completo de la conflictividad social ocurrida en el país en 2016, y en esta sección se evalúan específicamente las tendencias en materia ambiental. En primera instancia la información permite observar que se mantiene una alta movilización por asuntos relacionados con las actividades productivas, el acceso a los recursos (en particular al agua) y la normativa que regula el uso de los mismos.

En general, el número de acciones colectivas ha bajado desde 2014, luego de un prolongado episodio de alta conflictividad en el que se registraron niveles superiores al promedio de largo plazo. Esto ha sucedido en todas las temáticas, excepto en la ambiental: durante siete años, la cantidad de protestas en esta materia ha estado por encima del promedio reportado desde 1993 y es la más alta de todo el período (salvo en 1996).

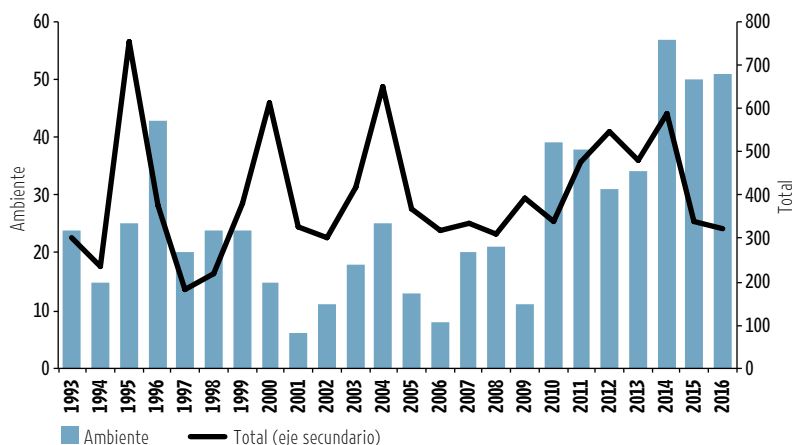
Además, la movilización social en general y la ambiental son disímiles en términos de tendencias; en el segundo de estos ámbitos las luchas no presentan “picos” de conflictividad, sino que se diseminan a lo largo del tiempo. En el gráfico 4.25 se observa el número de acciones colectivas sobre temas ambientales, en comparación con las cifras totales. En 2016 se registraron 51 casos, uno más que en 2015.

Es esta dicotomía la que ha hecho que la protesta ambiental tenga una importancia creciente en el escenario global de las acciones colectivas en el país. El gráfico 4.26 muestra que en 2016 su peso relativo fue de un 15,8%, la proporción más alta del período. Esta tendencia al alza se observa desde inicios del siglo.

En el año bajo estudio resaltan tres

GRÁFICO 4.25

## Acciones colectivas totales y sobre temas ambientales



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

áreas temáticas generadoras de conflicto. En primer lugar figuran los asuntos relacionados con diversas actividades productivas, que en conjunto contabilizaron dieciséis acciones colectivas de diverso signo: sectores agrícolas que se oponían a ciertas restricciones o acuerdos comerciales, así como grupos de campesinos y pescadores que planteaban demandas específicas. Valga decir que no en todos los casos la motivación fue la defensa del ambiente; en algunos se trató más bien del apoyo a ciertas modalidades de producción, o directamente el rechazo a normas y regulaciones ambientales. Pequeños productores, frijoleros, arroceros, piñeros y pescadores fueron los principales actores.

En orden de importancia, el segundo motivo de protesta fue el agua, un tema que genera tensiones crecientes. Hubo movilizaciones en Paraíso, Puntarenas y los barrios del sur de San José, a las que se agregó la oposición a proyectos hidroeléctricos manifestada por diversos sectores en Pérez Zeledón. También hay un conflicto de larga data en Sardinal de Carrillo, donde desde 2008 se han presentado recursos legales y críticas contra el proyecto de ampliación del acueducto, los estudios de impacto ambiental y la información científica que los sustenta.

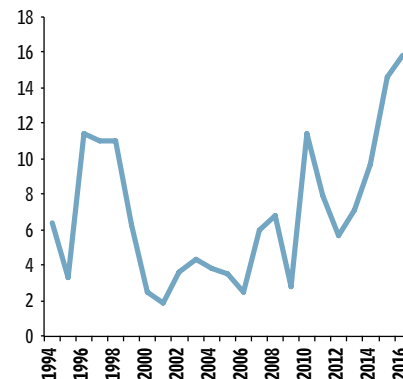
El tercer tema con más presencia giró en torno a la discusión legislativa del proyecto que, ya avanzado el año 2017, se

convirtió en la Ley de Bienestar Animal. Otros asuntos no generaron muchas acciones colectivas, pero destacaron en el debate público. Por ejemplo, se ha dado un conflicto (antes y después de la aprobación de la Ley de Bienestar Animal) con respecto a las peleas de gallos. Además hubo protestas relacionadas con el desalojo de familias en la zona sur y un caso particular de recolección de firmas para normar el ruido del tren metropolitano. También se realizaron acciones vecinales contra la corta de árboles en un terreno de la UCR.

En general, las tendencias de la protesta ambiental reportadas en ediciones anteriores se mantienen. En primer lugar, en 2016 los protagonistas fueron los grupos de vecinos y los productores agropecuarios. Esto varía cada año, pero la presencia de actores locales es mucho más constante en este ámbito que en los demás asuntos que son motivo de conflicto en el país. En segundo lugar, las manifestaciones “de la calle” (marchas, bloqueos y mítines o concentraciones) son la principal vía de expresión; juntas representan el 60,8% de las acciones colectivas sobre temas ambientales, lo que contrasta con la tendencia —mucho menor— que se observa en otras materias. Por último, se reitera el hecho de que el Estado (entendido como el conjunto de instituciones que conforman los tres poderes de la República) es el destina-

GRÁFICO 4.26

## Acciones colectivas sobre medio ambiente, como porcentaje del total general



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

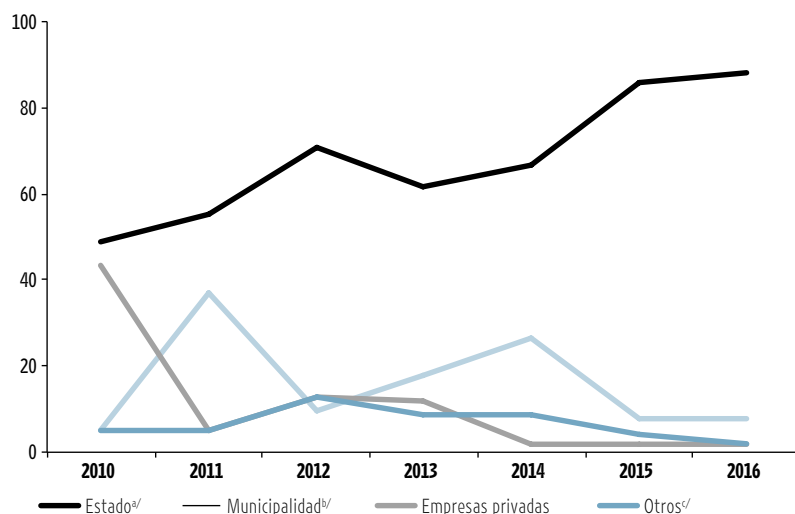
rio al que se dirige, de forma mayoritaria y creciente, la protesta ambiental (gráfico 4.27). Así sucedió en el 88% de las movilizaciones registradas en 2016.

Cabrera (2017) reporta otros conflictos asociados a la implementación de normativa sobre los recursos marinos y la pesca. Uno de ellos tiene que ver con un proyecto que tramita la Asamblea Legislativa y que, de aprobarse, permitiría otorgar nuevas licencias para la pesca de camarón y renovar las que están vigentes. La iniciativa ha encontrado una fuerte oposición de sectores ambientalistas y de pescadores; además ha recibido dictámenes negativos del Departamento de Servicios Técnicos del Congreso y tiene más de trescientas mociones presentadas.

También se han dado conflictos relacionados con el tiburón martillo. Esta especie está incluida en el apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites), lo cual significa que puede llegar a estar amenazada de extinción si no se controla su comercio. En abril de 2017, la exportación de aletas almacenadas de este tiburón (luego de su desprendimiento o corta legal del cuerpo) recibió un “Dictamen de extracción no perjudicial negativo” del Consejo de Autoridades Científicas Cites y llegó a manos del Sinac —en su condición de autoridad administrativa Cites— para que se emitiera la respectiva

GRÁFICO 4.27

## Porcentaje de acciones colectivas, según entidad a la que se dirigen



a/ Incluye las acciones que se dirigen a ministerios, instituciones autónomas, Asamblea Legislativa, gobierno en general, Presidente de la República, Poder Judicial y entes reguladores.

b/ Incluye las acciones que se dirigen a la municipalidad en general, y al alcalde en particular.

c/ Incluye las acciones que se dirigen a entidades internacionales, partidos políticos y no registrados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

resolución. Semanas después, el Poder Ejecutivo dispuso que, en adelante, el Incopescsa y el MAG serán las autoridades científica y administrativa de Cites, respectivamente, para especies marinas de interés pesquero y acuícola (decreto ejecutivo 40379, artículos 3 y 4). De esta forma, se eliminó la participación de una instancia científica colegiada en la emisión de criterios técnicos, permisos y certificados de pesca para las especies mencionadas.

### Cambio climático: agenda institucional, con impactos focalizados

Otra área de análisis en torno a los procesos de la gestión ambiental es la política pública. Este año se profundiza en el cambio climático, un tema que ocupa al país desde la década de los noventa y que lo ha llevado a adoptar múltiples acciones e instrumentos, tanto en el plano local como en el internacional. Sin embargo, existe poca información para evaluar los impactos de esas iniciativas, por lo cual esta sección solo repasa el contenido de la agenda nacional en la materia.

La primera consideración que debe hacerse es que, sin olvidar la responsa-

bilidad global de reducir las emisiones contaminantes, es fundamental entender que Costa Rica forma parte de una de las regiones más vulnerables a los posibles efectos del cambio climático. De ahí la importancia de realizar esfuerzos en las dos vertientes asociadas a la atención de este fenómeno: la mitigación<sup>32</sup> y la adaptación<sup>33</sup>. En general, Costa Rica ha puesto el énfasis en la primera, y no es sino hasta años recientes que la segunda ha ganado relevancia.

En la administración Solís Rivera se dio un cambio en el enfoque de las acciones relacionadas con el cambio climático, que dejó de ser un tema de carácter sectorial a cargo del Minae y se convirtió en un eje transversal en el quehacer de todo el aparato estatal, un abordaje sin duda más acorde con la realidad. En consecuencia, se formaron algunos grupos de trabajo interinstitucionales y se está elaborando la política nacional de adaptación (que se espera sea publicada a finales de 2017), proceso en el cual han colaborado representantes de distintos sectores, organizados en siete mesas de diálogo (E: Giro, 2017).

En materia de mitigación, en el año bajo análisis no se generaron nuevos

reportes sobre gases efecto invernadero. Sin embargo, como se señaló en la sección “Resultados de la gestión ambiental”, las emisiones contaminantes son crecientes y no se observan cambios sustantivos para revertir esa tendencia, particularmente en el sector transporte.

En esta área hay varios esfuerzos de los sectores privado y público. En el primer caso, entre 2012 y 2016 se otorgó la certificación de neutralidad en emisiones de carbono (C-Neutral) a 80 empresas, lo que se tradujo en una reducción de 37.006 toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>) desde que inició la implementación voluntaria de este mecanismo (cuadro 4.8; DCC-Minae, 2017). El reto es expandir las acciones para disminuir la huella de carbono, no solo a más empresas, sino a sectores que en su conjunto tienen un gran peso en el total de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país.

En el sector público una iniciativa destacada es el “Programa de comercialización de unidades de compensación de emisiones de GEI”, lanzado por el Fonafifo en 2013, en el marco de los contratos de pago por servicios ambientales (PSA) en la modalidad de reforestación. Cuatro años después, se han vendido 84.623 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente y se han captado más de 600.000 dólares que han sido destinados al PSA (E: Roldán, 2017). También en el sector agropecuario se han creado algunas herramientas, comentadas en ediciones anteriores de este capítulo. Con base en la “Estrategia para la ganadería baja en carbono” y su plan de acción, el MAG ejecutó el plan piloto de las “acciones nacionales apropiadas de mitigación” (NAMA, por su sigla en inglés) en ganadería<sup>34</sup>, en cien fincas de carne y doble propósito. A partir de los resultados obtenidos se construyó un proyecto final que constituye el instrumento técnico para contabilizar el aporte del sector a las emisiones de CO<sub>2</sub> previstas y determinadas a nivel nacional. La propuesta se presentó en la Cumbre Climática de Marruecos y, para su implementación, en 2016 se recibieron 560.000 dólares de cooperación internacional (Sepsa-MAG, 2017b). También el sector cafetalero reporta esfuerzos en este sentido. En 2016 se desarrollaron



CUADRO 4.8

**Emisiones de gases de efecto invernadero en las empresas certificadas como "carbono-neutrales". 2012-2016**  
(toneladas equivalentes de carbono)

Año	Emisiones	Reducciones	Compensaciones
2012	35.720	571	12.715
2013	51.673	2.402	24.370
2014	515.360	20.800	26.830
2015	31.547	13.215	15.432
2016	3.255	19	3.197
Total	637.555	37.006	82.544

Fuente: Corrales, 2017a, con datos de DCC-Minae, 2017.

herramientas para medir la huella de carbono en 34 beneficios y se capacitó a más de mil productores en buenas prácticas agrícolas y manejo eficiente de recursos en las fincas, así como en temas de cambio climático y equidad de género (GIZ y DCC-Minae, 2017).

En cuanto a la participación de la sociedad civil, en 2016 el programa Bandera Azul Ecológica galardonó a 405 comités en la categoría "cambio climático" y a un centro de estudios universitarios en "clima neutral" (Chávez, 2017). En el Fondo de Adaptación para el Cambio Climático<sup>35</sup>, a un año de su creación se están ejecutando veintiséis proyectos en diversas áreas: zonas costeras, fincas y acueductos, entre otros (E: Reyes, 2017).

Los hallazgos reseñados en esta sección confirman la importancia de desplegar acciones en al menos tres ámbitos, a saber: i) contar con un sistema de evaluación que permita medir el impacto de las distintas actividades en el Inventario Nacional de GEI, ii) mejorar el hasta ahora limitado conocimiento sobre los avances en materia de adaptación, y iii)

aunque hay un cambio en el tratamiento institucional del tema, permanece el reto central de incorporar la gestión del cambio climático en la agenda de desarrollo.

#### Capacidades para la gestión ambiental

En esta última sección del capítulo cada año se evalúa un elemento específico de las capacidades institucionales para la gestión ambiental. En esta ocasión el análisis se enfoca en la resolución, seguimiento y fiscalización de las denuncias presentadas ante diversas entidades públicas, con el fin de aproximar, poco a poco con mayores insumos, la efectividad de la amplia normativa existente en esta materia. Además se comenta la reciente incorporación de las cuentas ambientales en la contabilidad general del país.

#### Poca información sobre efectos de las denuncias ambientales

Como ha planteado este Informe en anteriores ediciones, en el país se observa una marcada tendencia a la judicialización de los conflictos socioambientales, y varias decisiones de las entidades públicas o acciones privadas que tienen implicaciones en la sostenibilidad ambiental no solo se ventilan, sino que terminan resolviéndose en los tribunales de justicia. Un problema que acompaña este fenómeno es que la institucionalidad lo afronta con limitadas capacidades para tramitar denuncias, finalizarlas y dar seguimiento a sus resultados, en particular para prevenir o revertir de manera

significativa los daños ambientales. La información para conocer los efectos de la atención de estos casos es escasa o apenas empieza a divulgarse. Otro dato interesante es que, pese a la amplia normativa existente, la mayoría de las causas es motivada por el tema forestal.

La Sala Constitucional tramita una importante cantidad de denuncias en esta materia y además es el único tribunal que ha creado un mecanismo para dar seguimiento a sus resoluciones. En 2016 emitió 282 fallos sobre asuntos ambientales, incluyendo recursos de amparo (la gran mayoría), consultas y acciones de inconstitucionalidad (en Cabrera, 2017 se puede consultar un resumen de los votos más importantes). Al igual que en años anteriores, los casos se enfocaron principalmente en los recursos hídricos (mal manejo de aguas pluviales y servidas, vertidos y problemas de calidad), contaminación del aire y sónica, y disposición indebida de residuos, entre otros. Entre las entidades recurridas destacan las municipalidades, las áreas rectoras del Ministerio de Salud (Minsa) y diversos órganos del Minae (entre ellos la Setena, el Sinac, la Dirección de Geología y Minas y el Tribunal Ambiental Administrativo).

Entre 2016 e inicios del 2017 sobresale el voto 1163-2017, aprobado por mayoría, según el cual la participación ciudadana en asuntos relacionados con el ambiente es un principio, no un derecho fundamental o humano. Esta sentencia cambia un criterio previo de este tribunal (voto 17305-2013), hecho que algunos expertos consideran un retroceso (Cabrera, 2017). También se anuló el artículo 8 del decreto que declaró la conveniencia nacional de la construcción de la planta hidroeléctrica El Diquís, ya que no se realizó la debida consulta a las comunidades indígenas.

Como se mencionó, la Sala Constitucional tiene un mecanismo que permite monitorear el cumplimiento de sus sentencias (véase el capítulo 5). Gracias a ello, se sabe que en 2016 hubo nueve casos en que los fallos no fueron acatados, lo que obligó a los recurrentes a acudir de nuevo a ese tribunal, para solicitar la ejecución de las órdenes que se derivaron de recursos de amparo declarados con lugar<sup>36</sup>. Entre las instituciones que de



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**CAMBIO CLIMÁTICO**

véase Corrales, 2017a, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

manera regular incumplen lo dispuesto por la Sala se encuentran el Minae, el Minsa y las municipalidades.

Hay otras instancias encargadas de atender y resolver denuncias sobre temas ambientales, particularmente el Sinac, el Contralor Ambiental y el Tribunal Ambiental Administrativo. El primero tiene importantes potestades de fiscalización y sus funcionarios poseen autoridad de policía, de conformidad con las leyes Forestal, de Vida Silvestre y de Parques Nacionales, así como el reglamento interno del Minae. Según datos de la entidad, en 2016 hubo una leve disminución de las quejas ciudadanas con respecto al año anterior (pasaron de 4.172 a 3.600). El 68% se relacionó con los temas forestal, vida silvestre y agua. De ese total, apro-

ximadamente un 35% de las gestiones en materia forestal y un 16 % en vida silvestre dieron lugar a denuncias que el mismo Sinac interpuso en otras instancias. Es importante anotar que existen limitaciones para conocer en qué casos se tomaron medidas administrativas contra los infractores, cuál fue su efecto y en qué grado permitieron detener o revertir la afectación de un recurso natural.

A partir de la incidencia de las quejas ciudadanas presentadas al Sinac, Villegas (2016) estimó la probabilidad de daño ambiental según zonas geográficas, y determinó que las regiones más vulnerables son la Huetar Atlántica, la Central y la Pacífico Central (mapa 4.14). Por provincias, Alajuela, Puntarenas y San José concentran la mayoría de las denuncias:

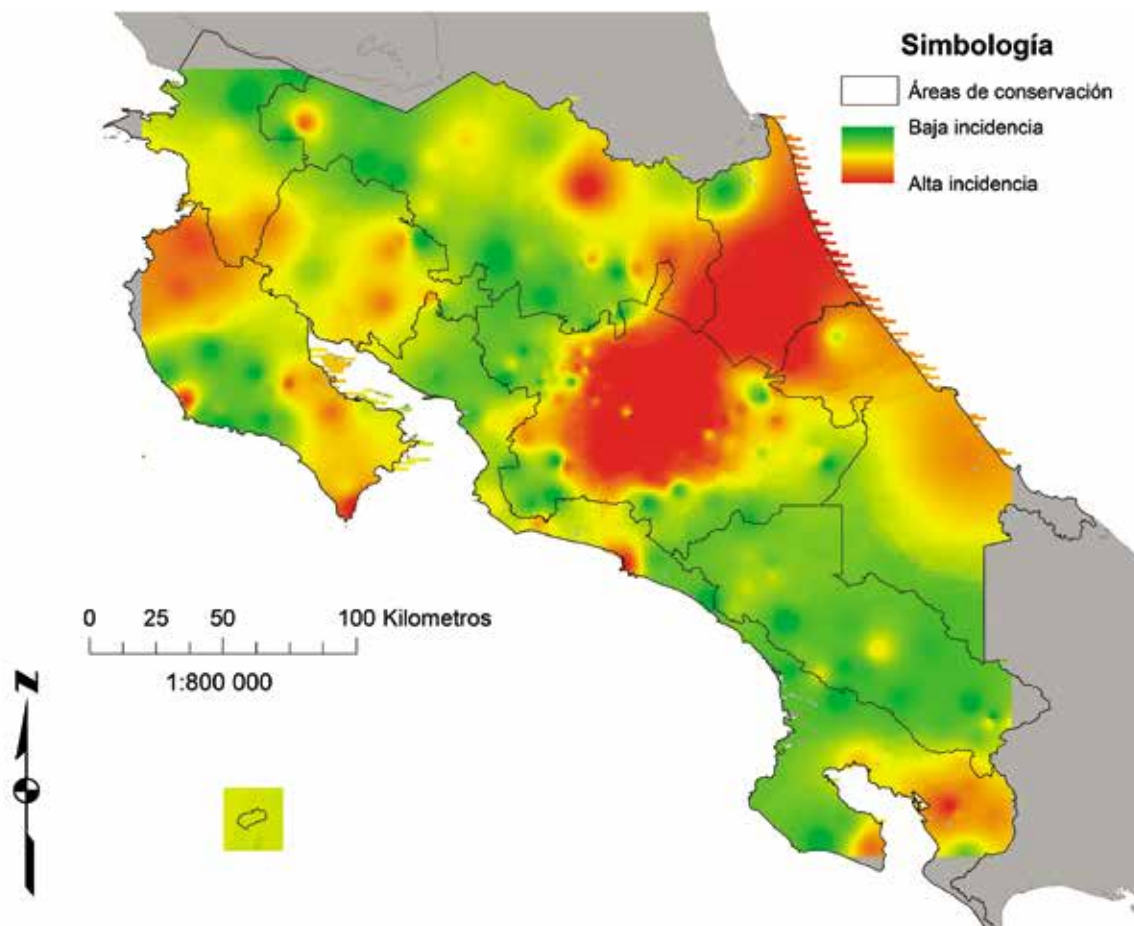
62,9% en conjunto. Cabe mencionar que la superficie fuera de áreas silvestres protegidas es la que enfrenta las mayores amenazas.

El Sinac también realiza actividades de protección, prevención, control de incendios, entre muchas otras, que demandan importantes recursos humanos y económicos. Los patrullajes y operativos son los que consumen la mayor cantidad de tiempo del personal (69,6%). En materia de vida silvestre, se reporta que los decomisos de especies de flora y fauna extraídas ilegalmente de los ecosistemas están en franca disminución y la entrega voluntaria se ha incrementado, lo cual se considera señal de una mayor “bioalfabetización nacional” (Sinac-Minae, 2017).

Con respecto al Contralor Ambiental,

MAPA 4.14

**Probabilidad de daño ambiental, según la incidencia de las quejas ciudadanas ante el Sinac. 2016**



Fuente: Villegas, 2016.

desde 2013 funciona el Sistema Integrado de Atención de Denuncias Ambientales (Sitada), que por vía electrónica permite a la ciudadanía presentar denuncias y pruebas, dar seguimiento a los casos y acceder a la información sobre los procesos y sus resultados. En 2016 ingresaron al Sistema 2.075 denuncias. Nuevamente, la mayor proporción correspondió a infracciones en materia forestal (gráfico 4.28). De ese total, se atendió el 91,5% y se logró resolver el 68,8%; se remitieron 132 casos al Ministerio Público, 23 al Tribunal Ambiental Administrativo, 41 al Registro Minero y uno a la Comisión Plenaria de la Setena.

En el caso del Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), en 2016 se reportó una leve alza en el número de expedientes abiertos y un aumento significativo en los actos finales (cuadro 4.9). Al igual que en el Sitada, la mayoría de las denuncias tiene que ver con asuntos forestales, seguidos por afectación de humedales, vertidos u otros impactos en cuerpos de agua, movimientos de tierra y falta de viabilidad ambiental de actividades.

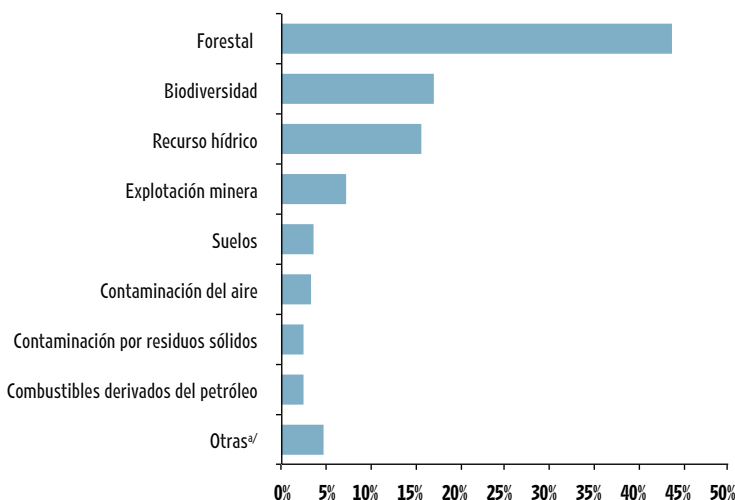
En términos de capacidades, el Tribunal emprendió algunas acciones de mejora, relativas al manejo de expedientes, la resolución de causas antiguas, atrasos en procesos, audiencias y notificaciones, así como el seguimiento de casos en los que no se cumplió la sentencia respectiva (TAA-Minae, 2017). También se encuentra en marcha la digitalización de expedientes. Se estima que el TAA cuenta con un circulante aproximado de 3.247 casos. En 2016 mantuvo un recurso humano similar al del año anterior, constituido por dieciocho funcionarios y funcionarias: tres jueces titulares, asistidos por siete profesionales en Derecho, dos profesionales en Biología y uno en Ingeniería Forestal que conforman la Unidad Técnica, y cinco personas que realizan labores de apoyo administrativo. A ellos se suman tres jueces suplentes.

Para esta edición no se contó con la información del Ministerio Público sobre el procesamiento de delitos ambientales. Sin embargo, cabe resaltar que en 2016 se dictó la primera condena por un caso del aleteo de tiburón (sentencia 29-P-2017; Cabrera, 2017).

Por último, en materia de capacidades

GRÁFICO 4.28

### Porcentaje de denuncias recibidas por el Sitada, según recurso afectado. 2016



a/ La categoría "Otras" incluye las denuncias relacionadas con pesca continental y marítima, viabilidad ambiental, contaminación sónica y pago por servicios ambientales, entre otras.

Fuente: Cabrera, 2017, con datos de Sitada, 2016.

CUADRO 4.9

### Denuncias y actos finales emitidos por el Tribunal Ambiental Administrativo. 2010-2016

Año	Denuncias interpuestas <sup>a/</sup>	Denuncias activas <sup>b/</sup>	Actos finales <sup>c/</sup>
2010	549	445	91
2011	469	398	60
2012	439	392	59
2013	380	356	105
2014	370	335	143
2015	206	201	154
2016	247	3.247	200

a/ Infracciones denunciadas ante el Tribunal, para la apertura de un expediente administrativo.

b/ Expedientes que aún se encuentran en investigación.

c/ Resoluciones que dan por cerrados los expedientes administrativos.

Fuente: TAA-Minae, 2017.

y desempeño institucional, en 2016 la Contraloría General de la República (CGR) emitió varios informes de fiscalización en los que identificó falencias y áreas de mejora en la aplicación de la normativa ambiental y las prácticas de planificación y gestión administrativa. Entre los principales aspectos evaluados están el tratamiento de aguas residuales domésticas mediante el proyecto

de alcantarillado sanitario de la GAM; el cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Desarrollo que promueve la gestión participativa en la protección, manejo y control de los ecosistemas marinos y costeros; la razonabilidad en la implementación de las políticas y normas forestales y el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos minerales no metálicos y de fuentes de energía

para la generación eléctrica, entre otros.

Según Cabrera (2017), en este período las evaluaciones de la CGR enfatizaron más en la necesidad de realizar cambios y mejoras en los procesos de planificación, gestión y rendición de cuentas, que en el incumplimiento de la legislación ambiental sustantiva, tema que ha tenido mayor peso en años anteriores (más detalles pueden consultarse en Cabrera, 2017). Sin embargo, cabe resaltar que en 2017 la entidad emitió un informe que tiene importantes repercusiones y lanza retos de investigación a futuro, ya que encontró serias debilidades en la implementación de la evaluación ambiental estratégica (recuadro 4.10).

### Nota especial: la contabilidad del capital natural en Costa Rica

Como es sabido, Costa Rica goza de un amplio reconocimiento internacional por su riqueza natural y sus esfuerzos por conservarla. No obstante, hasta hace poco no disponía de información sobre el impacto de la protección ambiental en su economía, con base en la cual podría mejorar sus capacidades de gestión en este campo. En las últimas décadas hubo diversos esfuerzos en esa dirección, que fueron reportados en ediciones previas de este Informe (Rivera, 2014; PEN, 2015).

La más reciente iniciativa se dio en el marco de la “Alianza mundial para la contabilidad de la riqueza y la valoración de los servicios de los ecosistemas” (Waves, por su sigla en inglés), impulsada por el Banco Mundial. Para ponerla en marcha, el BCCR implementó el marco central del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE)<sup>37</sup> y decidió desarrollar tres cuentas: bosque, agua y energía<sup>38</sup>. Los primeros resultados del ejercicio se presentaron a mediados de 2016.

En materia de recurso hídrico, con datos de 2012 se crearon indicadores sobre el uso y la facturación del servicio de agua. Se confirmó que el país tiene una alta disponibilidad por persona: 25.416 metros cúbicos, un valor cercano al que registran Brasil (28.226), Ecuador (28.691) y Bolivia (29.641). En cuanto al precio medio por metro cúbico<sup>39</sup> que cobran los acueductos (con información del 2013), se determinó que es muy bajo.

#### RECUADRO 4.10

### Contraloría señala debilidades para aplicar la evaluación ambiental estratégica

Según el decreto 31849-Minae-S-MOPT-MAG-MEIC, del 2004, la evaluación ambiental estratégica (EAE) es “un proceso de evaluación de impacto ambiental aplicado a políticas, planes y programas de desarrollo local, regional y nacional (e incluso transnacional, cuando involucra a varios países), así como al ordenamiento y planificación territorial”. Además, en 2006 se dispuso la “introducción de la variable ambiental en los planes reguladores y cualquier otra planificación de uso del suelo” (decreto 32967-Minae). La aplicación de un sistema de EAE en el país es tarea de la Secretaría Nacional Ambiental (Setena).

En su informe DFOE-AE-IF-00008-2017, la Contraloría General de la República (CGR) analizó la labor desarrollada por la Setena en materia de EAE. Entre sus principales hallazgos plantea que el Estado aún no ha definido lineamientos y normas que den claridad sobre los alcances y objetivos de ese instrumento, así como los casos en que se debe realizar, a fin de lograr una aplicación efectiva.

Además, se determinó que no existe una metodología homogénea para la adecuada integración de la variable ambien-

tal. La CGR analizó seis propuestas de planes de ordenamiento territorial que recibieron viabilidad ambiental entre 2010 y 2015, y encontró que en cinco de ellas falta información indispensable para evaluar el sustento técnico con que se incorpora esta variable. No se ha delimitado la naturaleza, nivel de profundidad, alcance y efectos de las medidas ambientales que deben resultar de la incorporación de la EAE, especialmente en planes reguladores municipales.

Algunas disposiciones del informe de la CGR son: i) elaborar una propuesta de lineamientos generales y de reglamento para la implementación de la EAE, ii) establecer y divulgar la normativa sobre los requisitos técnicos para la presentación de información cartográfica, iii) reestructurar el proceso de evaluación aplicable a los planes de ordenamiento territorial, y iv) diseñar una propuesta de lineamientos que orienten el enfoque, los fines y el ámbito de aplicación de este instrumento.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2017.

Del total de agua extraída, el 54% no se contabilizó, debido a que se perdió en procesos de conducción, distribución y facturación (BCCR, 2017).

En el caso de los bosques, si se considera únicamente la silvicultura se tiene que su aporte fue cercano al 0,3% del PIB en los tres años analizados (2011, 2012 y 2013). Al agregar otros productos que tienen componentes de madera, resinas u otros materiales extraídos del bosque, conformando así lo que se denomina “economía del bosque”, el peso del sector forestal se eleva a casi el 1% del PIB en promedio. Por último, si se toman en cuenta actividades que no son clasificadas como extractivas, pero que usan productos del bosque, lo que configura la “economía del bosque extendida”, el

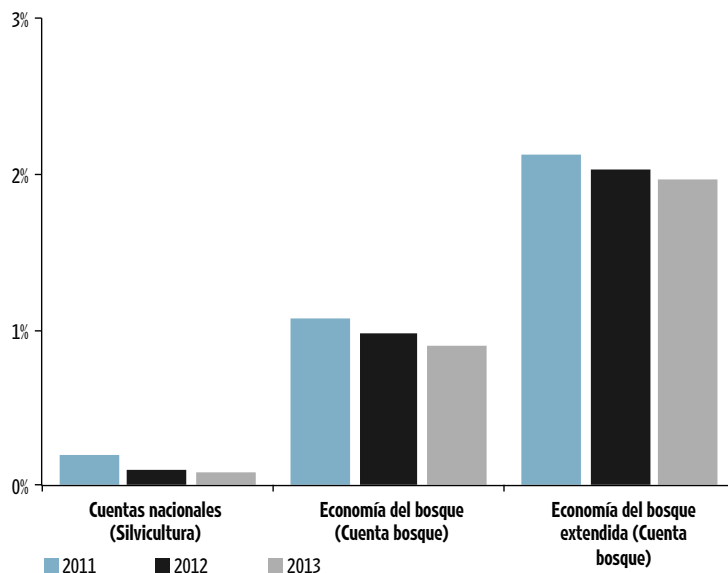
valor agregado sobrepasa, en promedio, el 2% del PIB (gráfico 4.29; Alvarado, et al., 2017).

En el ámbito de la energía, los derivados de petróleo representaron el 50% de la utilización total en el período 2011-2014. El detalle de la cuenta permite desagregar este indicador por actividad económica, medir la intensidad energética y el aporte en emisiones. Si bien los hidrocarburos aportan la mayoría de las emisiones, un 30% de estas se asocia a fuentes energéticas primarias<sup>40</sup> usadas en algunas actividades económicas y en los hogares (Alvarado et al., 2017).

Aunque este ejercicio no representa una valoración exhaustiva de los servicios ecosistémicos, la creación de las cuentas ambientales es un aporte para avanzar

GRÁFICO 4.29

### Contribución del bosque a la economía (porcentajes del PIB)



Fuente: BCCR, 2016

en la integración del llamado “capital natural” en la contabilidad nacional. En tal sentido, el BCCR trabaja no solo en su actualización, sino que además inició el proceso de incorporación de tres cuentas más: gasto en protección ambiental, flujo de materiales y servicios ecosistémicos, siguiendo la misma metodología del SCAE.

Por supuesto, como en toda iniciativa nueva, se han encontrado limitaciones. En la cuenta de agua los problemas son

la ausencia de datos relativos a la calidad del recurso y la contaminación, así como la falta de información a nivel de provincias o regiones. En la cuenta de bosque es indispensable actualizar los datos primarios del Inventario Nacional Forestal. Por último, en la cuenta de energía se debe completar la secuencia de agregados aplicables a Costa Rica según el SCAE. Además, se estudia la factibilidad de incluir otros indicadores en la medición de las emisiones.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Leonardo Merino y Karen Chacón.

**La edición técnica** la efectuaron Leonardo Merino y Karen Chacón, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell.

**Se prepararon los siguientes insumos:** *Evolución de la legislación sobre uso del suelo en Costa Rica (1949-2016)*, de Sonia Betrano (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa); *Gestión del riesgo en Costa Rica e impactos del huracán Otto*, de Alice Brenes (UNA); *Normativa ambiental, capacidades regulatorias y de fiscalización del Estado*, de Jorge Cabrera (UCR); *Conservación, biodiversidad y zona marino-costera en Costa Rica: avances, cambios y desafíos y Cambio climático: impactos y desafíos para Costa Rica (2016)*, de Lenin Corrales (consultor); *Análisis histórico de la estructura agropecuaria en Costa Rica*, de Vladimir González (PEN); *Gestión de los recursos forestales en Costa Rica*, de Gustavo Hernández, Ana Isabel Barquero, Ana Lucía Méndez, Henry Sánchez y William Hernández (Inisefor-UNA); *Situación energética de Costa Rica (2016) y Recurso hídrico y saneamiento: avances y desafíos*, de Jorge Herrera (UNA); *Gestión y respuesta del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo. Caso: Huracán Otto*, de Álvaro Montero y Catalina Esquivel; *Marco normativo e institucionalidad para la prevención de riesgos en Costa Rica, con énfasis en el nivel municipal*, de Alonso Ramírez y Ariana Araujo (UCR) y *Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias. Los casos de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles*, de Leonardo Sánchez (ProDUS-UCR).

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:** *Estado de los humedales: nuevos desafíos para su gestión*, de Francini Acuña, Aurora Camacho, Juan Manuel Herrera, Rafael Jiménez, Miriam Miranda, Paulina Vargas y Néstor Veas (Proyecto Humedales) y *La contabilidad del capital natural en Costa Rica*, de Johnny Aguilar, Irene Alvarado, Mónica Rodríguez y Lucrecia Salazar (BCCR).

**Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo** se agradece a Carlos Manuel Rodríguez (Conservación Internacional), quien fungió como lector crítico del borrador final, así como a Pascal Girot (PNUD), Irene Cañas (Minae), Arturo Molina (DSE-Minae), Lenin Corrales, Vilma Obando, Dionisio Alfaro y Allan Astorga (consultores), Carlos Picado (CNE), Juan Carlos Fallas (IMN), Wálter Zavala (Contraloría Ambiental), Yamileth Astorga y Darner Mora (AyA), Irene Alvarado (BCCR), José Miguel Zeledón y José Joaquín Chacón (Dirección de Aguas-Minae), Ana Lucrecia Guillén y Carmen Roldán (Fonafifo), Nicolás Boeglin (UCR), Leonardo Sánchez (ProDUS-UCR), Rosendo Pujol (Mivah), Fernando Ramírez (IRET-UNA), Miriam Miranda (Proyecto Humedales), José María Blanco (BUNCA), Sonia Betrano (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa), Alberto Mora, Manuel Alfaro, Steffan Gómez, Dagoberto Murillo, Katherine Barquero, Vladimir González, Ronald Alfaro, Guido Barrientos, Marisol Guzmán y Jorge Vargas Cullell (PEN).

**Un agradecimiento especial** a Ariel Solórzano, Rafael Segura, Esteban Durán, Vladimir González y María Estelí Jarquín (PEN), por el apoyo en las estimaciones estadísticas, la elaboración de mapas y el procesamiento y análisis de datos, y a Karin Stahl por su colaboración para llevar a cabo la consulta a las municipalidades y concejos municipales de distrito.

**Por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo** se agradece a Arturo Molina (DSE-Minae), Grettel Álvarez y Maricela Rodríguez (TAA-Minae), Virgilio Espinoza (ICT), María Luisa Fournier (IRET-UNA), Yamileth Astorga, Darner Mora, Felipe Portugués, Arcelio Chaves, Grace García y Álvaro Araya (AyA), Roberto Ramírez (Senara), Alfonso Barrantes y Sebastián Ugalde (ONF), Esau Miranda (SFE), Jennifer Hidalgo (Riteve SyC), Héctor Chaves y Alexander Solís (Benemérito Cuerpo de Bomberos), José Miguel Zeledón, José Joaquín Chacón, Herberth Villavicencio y Leonardo Cascante (Dirección de Aguas-Minae), Lorena Mariño, Rodrigo Morales y Rolando Portilla (ICE), Jimmy Fernández (Recupe),

Andrea Meza (Dirección de Cambio Climático-Minae), Juan Carlos Fallas (IMN-Minae), Kifah Sasa (PNUD), Ángela González (Conagebio), Randall Arauz (Pretoma), Gustavo Meneses (Incopesca), Emilio Fallas (Red Costarricense de Reservas Privadas), Carolina Reyes (Fundecooperación), Carmen Roldán y Lucrecia Guillén (Fonafifo), Yeti Quirós (Sepsa-MAG), Walter Zavala (Minae), José Pablo González (Poder Judicial), Gustavo Induni y Juan Manuel Herrera (Sinac), Vicky Cajiao (asesora presidencial), Mario Peña (UCR), Dionisio Alfaro y Ricardo Orozco (consultores) y Gadi Amit (Confraternidad Guanacasteca).

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 29 y 30 de mayo, 6 de junio y 27 de julio de 2017, con la participación de Elena Abarca, Edgardo Acosta, Dionisio Alfaro, Kenneth Alfaro, Manuel Alfaro, Ronald Alfaro, Luis Alvarado, Gadi Amit, Francisco Angulo, Ariana Araujo, Victoria Araya, Lorelly Arce, Marilyn Astorga, Andrés Barahona, Ana Barquero, Alfonso Barrantes, Guido Barrientos, Sonia Betrano, José Blanco, Nicolás Boeglin, Margarita Bolaños, Alice Brenes, Alonso Brenes, María Brenes, Vera Brenes, Vicky Cajiao, Dorian Carvajal, Leonardo Cascante, María Chavarría, Jorge Chaves, Marco Chinchilla, Lenin Corrales, Catalina Esquivel, Juan Fallas, Marvin Fonseca, Gerardo García, Pascal Girot, Ademar González, Ángela González, Vladimir González, Manuel Guerrero, Ana Guillén, Isabel Guzmán, Henry Hernández, Bernal Herrera, Christian Herrera, Esteban Herrera, Gustavo Induni, Agripina Jenkins, Pedro León, Rolando Marín, Albert Mata, Ana Méndez, Arlene Méndez, Andrés Mendoza, Arturo Molina, Álvaro Montero, Tatiana Mora, Alfonso Navarro, Ana Orozco, Carlos Picado, Ruth Ramírez, Carlos Rodríguez, Rodrigo Rojas, Carmen Roldán, Luis Román, Marcela Román, Sonia Saborío, Geisel Sánchez, Leonardo Sánchez, Laura Sandí, Rainer Schwark, Sandra Spiz, Irene Suárez, José Torres, José Valverde, Olan Varela, Christian Vargas, Gastón Vargas y Guillermo Vargas.

**La revisión y corrección de cifras** fueron realizadas por Ariel Solórzano y Karen Chacón.

## NOTAS

- 1** En el caso de San Isidro de El General, por su cercanía y relaciones diversas, podría haberse estudiado de manera conjunta con el distrito de Daniel Flores. Sin embargo, en esta ocasión solo se consideró el distrito central.
- 2** Recuérdese que la Ley de Planificación Urbana (nº 4240), de 1968, establece que cada municipio debe tener un plan regulador de nivel cantonal, no solo de sus cascos urbanos. Por ello, pese a que el análisis se restringe a las ciudades escogidas, se considera un problema la existencia de planes parciales.
- 3** Los censos de población son la única fuente para conocer la cantidad específica de vehículos existentes en cada ciudad; lamentablemente, no existen datos más actualizados.
- 4** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 5** Café, palma aceitera, caña de azúcar, naranja, palmito y cacao, entre otros.
- 6** En noviembre de 2016 el Área de Conservación Guanacaste presentó un informe sobre los avances en el monitoreo de los impactos del proyecto (ACG et al., 2016).
- 7** Fangueo es el aplastamiento o trituración de la planta invasora *Typha domingensis*.
- 8** Se denomina energía primaria a las fuentes de energía en su estado natural, es decir, que no han sufrido ningún tipo de transformación física o química mediante la intervención humana (Olade, 2011).
- 9** Cabe recordar que todo tipo de producción energética tiene impactos. No obstante, en este caso destacan las fuentes que tienen un efecto menor al generado por la combustión de hidrocarburos.
- 10** Es la energía que se podría generar a partir del potencial teórico aprovechable, mediante el uso de tecnologías que pueden estar disponibles al momento de desarrollar un proyecto. Para determinar este potencial se consideran factores de eficiencia y parámetros técnicos específicos. Se expresa en unidades de energía (GWh/año) o de potencia (KW o MW; E: Morales y Portilla, 2017).
- 11** La energía renovable es aquella derivada de procesos naturales que son repuestos constantemente. En sus varias formas, se derivan directa o indirectamente del Sol, o del calor generado en las profundidades de la Tierra (IEA, 2012).
- 12** Los “contaminantes criterio” son indicadores de la calidad del aire a partir de los cuales se establecen límites para la protección de la salud humana.
- 13** Un uso no consuntivo es aquel en el que no existe pérdida de agua, ya que la cantidad que entra es la misma o aproximadamente la misma que se tiene al finalizar el proceso (E: Chacón, 2017).
- 14** Como se ha mencionado en otras ediciones de este Informe, los análisis de agua que se realizan en el país por lo general son de tipo microbiológico y fisicoquímico, que corresponden a los niveles 1 y 2 del Reglamento para la Calidad del Agua Potable (decreto 32324-H). Otras sustancias como plaguicidas, compuestos orgánicos, metales y contaminantes emergentes, no son objeto de análisis periódicos.
- 15** Las altas concentraciones de nitratos en las aguas para consumo humano pueden causar la enfermedad denominada metahemoglobinemia en niños lactantes, la cual disminuye su capacidad de captar oxígeno a nivel de glóbulos rojos (Rapaport, 1977).
- 16** Las aguas residuales de tipo ordinario son las generadas por las actividades domésticas: uso de inodoros, duchas, lavatorios, fregaderos, lavado de ropa, etc. (decreto 33601-Minae-S).
- 17** Las aguas residuales de tipo especial son las generadas por actividades agroindustriales, industriales, hospitalarias y todas aquellas que no se consideran de tipo ordinario (decreto 33601-Minae-S).
- 18** Entre 2008 y 2013 el programa contó con los fondos del proyecto Ecomercados II, pero en la actualidad solo se dispone del 3,5% de la recaudación anual del impuesto selectivo a los combustibles, un 25% del canon de aprovechamiento de agua y, en menor escala, recursos que aportan instituciones, empresas y personas físicas, además de los obtenidos por la venta de créditos de carbono (E: Guillén, 2017 y E: Roldán, 2017).
- 19** El concepto de “narcodorestación” refiere al impacto que causan en la naturaleza el cultivo, el procesamiento y otras actividades relacionadas con el tráfico de drogas, sea dentro o cerca de ecosistemas protegidos. Se puede manifestar de manera directa en la destrucción de ecosistemas para crear la infraestructura requerida, o bien en el establecimiento de operaciones “narcocapitalizadas” (minería y plantaciones, entre otras; E: Aguilar, 2017).
- 20** Área de Conservación Osa en Costa Rica, Reserva de la Biósfera Xiriualtique-Jiquilisco en El Salvador, Reserva de la Biósfera Darién-Comarca Emberá-Wounaan, en Panamá, Reserva de la Biósfera Bosawás en Nicaragua y Reserva de la Biósfera Tawahka-Asagni, Parque Nacional Patuca y Reserva de la Biósfera Río Plátano, en Honduras y Reserva de la Biósfera Maya en Guatemala.
- 21** ENOS es un fenómeno natural a gran escala generado por un calentamiento periódico y recurrente en las temperaturas de la superficie del mar, que se extiende por todo el océano Pacífico ecuatorial central y el Pacífico este-central (IMN, 2017a).
- 22** En la estimación de los datos participaron Carlos Picado, Gabriela Vallejo y Alber Mata, de la Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de la CNE, y Diego Zárate, de la Escuela de Economía de la UNA. El trabajo completo se puede consultar en Brenes, 2017.
- 23** El listado de las personas entrevistadas puede consultarse en Montero y Esquivel, 2017.
- 24** Las entidades son: CCSS, CNE, Cruz Roja Costarricense, Benemérito Cuerpo de Bomberos, AyA, Instituto Meteorológico Nacional, Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Seguridad Pública, PANI, Recope y las municipalidades de Bagaces y Upala.
- 25** Incluyó La Cruz, Guatuso, Sarapiquí, Pococí, Osa, Golfito y Corredores, además de los distritos de Aguas Zarcas, Cutris, Peñas Blancas, Pocosol y Río Cuarto.
- 26** Es importante tomar en cuenta que, al contrastar ese manual con el del COE, algunos criterios se contraponen. Además, ambos documentos fueron emitidos en 2005, antes de que entrara en vigencia la Ley 8488, en 2006. A partir de esa fecha hubo cambios en la normativa sobre la atención de emergencias (Montero y Esquivel, 2017).
- 27** En una entrevista realizada por Andrés Bermúdez Aguilar de la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI).
- 28** Mediante una búsqueda en el Sistema Nacional de Legislación Vigente (Sinalvi) se identificaron otras leyes que mencionan el concepto, pero sin definirlo ni profundizar en él, como la “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal” (nº 9329) y la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (nº 8114).
- 29** Muchas municipalidades no ejercen control sobre la totalidad de su territorio, como sucede en aquellas que albergan áreas silvestres protegidas.
- 30** Igunas de las normas, como suele suceder, fueron impugnadas ante la Sala Constitucional (véase Cabrera, 2017).
- 31** Los subperíodos aquí considerados son los que ha utilizado el PEN en Informes anteriores, y que corresponden a una caracterización de los tipos de Estado que ha tenido Costa Rica en su historia reciente. El primero es el Estado benefactor (1950-1982), luego del cual hubo una etapa de reestructuración del aparato estatal (1982-1994) para llegar a lo que se ha denominado el Estado regulador, vigente en la actualidad.
- 32** Intervención humana para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero (IPCC, 2001).

**33** Ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos (IPCC, 2001).

**34** Con esta iniciativa se busca lograr una mayor productividad y rentabilidad en este negocio, al tiempo que se reducen las emisiones de GEI por unidad de producto y se aumenta el secuestro de carbono.

**35** El Fondo de Adaptación se estableció para financiar proyectos y programas de adaptación en países suscriptores del Protocolo de Kyoto que son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático. Los recursos provienen sobre todo de la venta de los certificados de reducción de emisiones (CER), dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio (Fundecooperación, 2017).

**36** No se incluyen todos los casos detectados por el mecanismo de seguimiento de la Sala.

**37** El SCAE es un manual adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2012 y representa el primer estándar estadístico de contabilidad ambiental aceptado internacionalmente (ONU et al., 2014). Este instrumento busca la inclusión de la contabilidad del capital

**38** Los detalles técnicos pueden consultarse en Alvarado et al., 2017.

**39** Para determinar el precio medio por metro cúbico se consideran los pagos efectivos realizados, divididos entre el volumen de agua adquirida (ONU, 2013).

**40** Los productos de energía primaria asociados a emisiones son: bagazo, cascarilla de café, otros residuos vegetales, biogás, leña y carbón mineral.





## APORTE ESPECIAL

### CAPÍTULO 4

#### HALLAZGOS INICIALES DE LA ENCUESTA

# "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio"

#### Presentación

Este aporte especial es una reseña preliminar de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", el primer esfuerzo de este tipo realizado por el Programa Estado de la Nación (PEN), gracias al apoyo del proyecto "Creación de capacidades de los acuerdos multilaterales ambientales" (AMAs) del Minae y el PNUD. El trabajo de campo se llevó a cabo a mediados de 2017, y la información recogida será objeto de más análisis y divulgación de resultados a lo largo del 2018. Por lo pronto, este apartado ofrece algunos hallazgos y generalidades, para motivar la discusión e invitar a la exploración de esta encuesta.

#### Datos relevantes

- Para la mayoría de la población encuestada, proteger el ambiente es "igual de importante" que, por ejemplo, mejorar la educación, los servicios de salud o la seguridad ciudadana, reducir la pobreza o la corrupción y generar empleo.
- El 57% está "muy de acuerdo" en que *la economía del país puede crecer y progresar igual o más si se cuida la naturaleza.*
- Solo un 36% acepta *que se puede permitir un poco de contaminación a las empresas que generan empleo*, y menos del 30% apoya que la expansión agrícola sacrifique bosques o que se haga exploración de petróleo.
- El 80% estaría de acuerdo con la exoneración de impuestos a vehículos no contaminantes y el 64% con limitar el crecimiento de las ciudades.
- El 91% ha escuchado hablar sobre el cambio climático o el calentamiento global. La mayoría (78%) considera que ese fenómeno es causado por el ser humano y que ya está afectando el planeta.
- Para las personas consultadas, las principales causas del cambio climático son la deforestación (79%), la quema de combustible para el transporte o la industria (72%) y la acumulación de basura en rellenos o botaderos (69%).
- En más del 70% de los hogares se realizan actividades de reutilización o separación de residuos sólidos. Menos de la mitad reportó acciones para ahorrar agua o electricidad.

- Solo un 12% de las personas jóvenes señala que “hace mucho” por proteger el ambiente, contra un 25% de las personas de 45 años o más.
- Las personas que se movilizan para trabajar, en promedio, dedican una hora y dieciocho minutos diarios para trasladarse, y más de una hora y media si lo hacen en autobús.
- El 73% de las personas entrevistadas piensa que *la población costarricense no hace nada en concreto para resolver los problemas ambientales*, aunque sí se preocupa por ellos; un 17% opina que el conjunto de la sociedad del todo no está interesado en el tema.
- La mayoría considera que los esfuerzos que realiza el país en materia ambiental no bastan. La protección de la biodiversidad es el ámbito más reconocido (33%), pero en cuanto al control de los impactos que generan el crecimiento urbano, la agricultura o la contaminación, la percepción mayoritaria es que no se hace lo suficiente.
- Las personas afirman tener limitaciones para hacer cambios que requieren una inversión económica, tales como sustituir electrodomésticos o instalar equipos de ahorro de agua y paneles solares.
- Quienes nunca usan transporte público mencionan barreras como la poca frecuencia del servicio, la falta de conexiones directas, los largos tiempos de traslado y la inseguridad, o bien que es más cómodo viajar en automóvil.
- Menos del 40% de las personas reporta que la municipalidad de su cantón recoge los residuos sólidos por separado, o que en el lugar donde reside existe un centro de acopio.

### Introducción: un balance general

Desde 1994 el capítulo “Armonía con la naturaleza” del *Informe Estado de la Nación* da cuenta del desempeño del país en materia ambiental. A partir de su

RECUADRO 4.11

#### Consideraciones metodológicas de la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”

Para llevar adelante esta encuesta, que contó con el apoyo del proyecto “Creación de capacidades de los acuerdos multilaterales ambientales” (AMAs), el PEN diseñó un cuestionario que consta de siete secciones y 65 preguntas. La aplicación en campo fue realizada por la empresa Unimer Centroamérica entre el 24 de junio y el 17 de julio de 2017, con 1.200 entrevistas personales domiciliarias, 700 en la Gran Área Metropolitana y 500 en el resto del país. El diseño muestral fue aleatorio estratificado, con selección de una persona adulta (entre 18 y 65 años de edad) mediante un proceso de cuotas por características sociodemográficas en cada vivienda visitada.

Dado que interesaba explorar la disposición a adoptar comportamientos responsables, no solo de los hogares sino también de las personas, la unidad de análisis fueron los individuos. Gracias a que aleatoriamente el 49% de las entre-

vistas se realizó al jefe o jefa del hogar, y el 22% a sus cónyuges, se logró recoger importante información sobre la familia, o más bien, de las personas que toman decisiones en ella.

Con base en una revisión de literatura especializada, se seleccionaron factores diversos, como las condiciones sociodemográficas, la responsabilidad y preocupación por el ambiente, el sentido de comunidad, las acciones individuales y colectivas, la participación política, y las variables psicológicas y actitudinales asociadas a la gestión ambiental. Con el propósito de sistematizar la información recopilada en estos temas, se construyeron cinco índices, a saber: i) índice de acción hogar, ii) índice de acción personal, iii) índice de valoración, iv) índice de pesimismo y v) índice ideológico. Los detalles técnicos y más resultados se pueden consultar en Lentini, 2017.

decimoquinta edición utiliza el enfoque de gestión ambiental, entendida como las acciones relacionadas con la protección y uso de los recursos naturales y la administración de ese patrimonio en nombre de las generaciones futuras (PEN, 2000), desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. En distintas entregas se ha señalado que en Costa Rica persiste una paradoja: la coexistencia de una gran fortaleza en materia de conservación, con patrones insostenibles de uso del territorio y los recursos, que provocan severos impactos y una creciente huella ecológica. Esta situación es cada vez más difícil de revertir, si no hay prioridad política, fuertes capacidades públicas y un cambio cultural en las personas y el conjunto de la sociedad.

El panorama descrito no es obra de un actor en particular (gobierno, Estado, empresas privadas), sino el resultado de muchos factores, entre los cuales uno de los menos explorados son los hábitos de

las personas en su cotidianidad. Sobre este tema existe un gran vacío de información que el PEN quiere contribuir a llenar, a través de la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”. En la aplicación de esta herramienta, los objetivos fueron identificar los patrones de comportamiento y uso de los recursos que inciden en la huella ecológica, entender las percepciones, conocimiento y actitudes ciudadanas sobre el ambiente, y valorar la disponibilidad de las personas para realizar cambios en las costumbres menos responsables. Los detalles técnicos se sintetizan en el recuadro 4.11 y pueden consultarse con mayor detalle en el Anexo Metodológico de este Informe, así como en el trabajo de Lentini (2017), disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

A grandes rasgos, se encontró una gran apropiación discursiva del tema: en las respuestas al cuestionario, el ambiente no se pierde entre las prioridades de las per-

sonas, ni se considera que su protección sea incompatible con el desarrollo o deba sacrificarse. Sin embargo, en la práctica algunos hábitos responsables no son extendidos, y los que lo son suelen estar asociados a un beneficio directo que sirve como aliciente.

La disposición a cambiar algunos patrones que generan impactos en el ambiente se ve entorpecida por dos tipos de barreras: por un lado, no hay buenas alternativas y políticas públicas para estimular y/o forzar la modificación de conductas para el beneficio colectivo (como sucede en materia de transporte, por ejemplo) y por otro, existe una resistencia cultural a asumir compromisos que representan un mayor esfuerzo individual. La percepción mayoritaria entre las personas entrevistadas es que la gente está interesada en el ambiente, pero no hace nada concreto para protegerlo; se siente en parte responsable, pero considera que la obligación recae en mayor medida en las autoridades, y cree que son estas, no la ciudadanía, quienes no están cumpliendo con su tarea. Todos estos elementos confirman la importancia de diseñar estrategias informadas y diferenciadas (según las metas) para reducir la huella ecológica en el país.

### Resumen de hallazgos preliminares

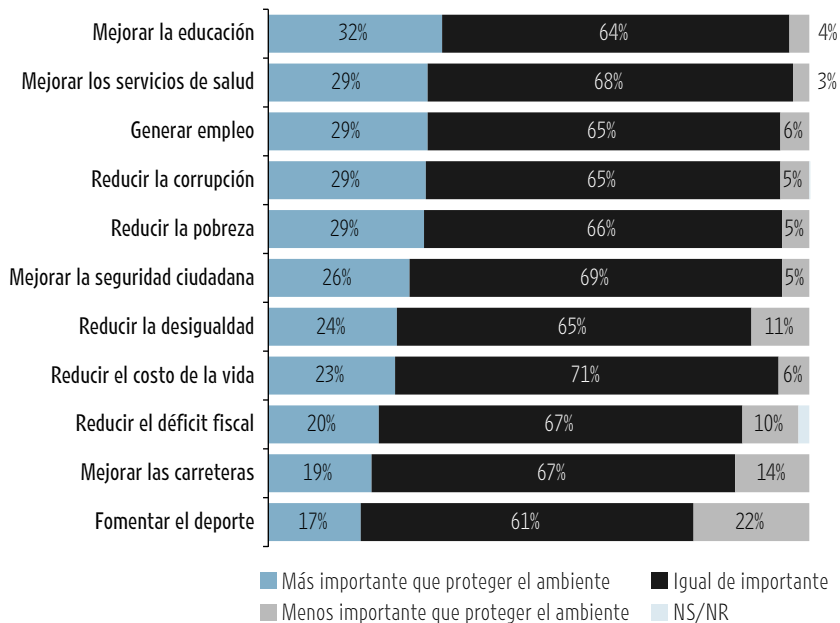
#### Lo ambiental es relevante, aunque no prioritario, en las preocupaciones de la gente

Un componente clave de la identidad nacional es el sentido de pertenencia a un país de enorme riqueza natural y una trayectoria ejemplar en materia ambiental. No obstante, algunos indicadores a los que el capítulo “Armonía con la naturaleza” ha dado seguimiento por más de veinte años demuestran que el tema no es tan prioritario, ni para la población ni para los gobiernos, cuando se contraponen a otras problemáticas sociales y económicas, o cuando va más allá de la agenda relacionada con la conservación y las áreas protegidas.

La encuesta indagó sobre la importancia de proteger el ambiente, en comparación con otros retos que enfrenta Costa Rica. Se constató que la mayor parte de la ciudadanía reconoce, al menos en teoría, que

GRÁFICO 4.30

#### Importancia de proteger el ambiente, en comparación con otros retos del país (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”, del PEN.

la protección del ambiente está entre los grandes desafíos del país; es decir, la considera “igual de importante” que, por ejemplo, mejorar la educación, los servicios de salud o la seguridad ciudadana, reducir la pobreza o la corrupción y generar empleo (gráfico 4.30). Eso sí, en todos los retos planteados, con excepción de fomentar el deporte, son mayores los porcentajes de personas que los consideran “más importantes que proteger el ambiente”.

Un hallazgo aun más relevante es que las personas no consideran que la protección del ambiente sea un obstáculo para el desarrollo, un argumento que ha sido defendido por actores económicos y políticos a lo largo de los años. El 57% de los entrevistados está “muy de acuerdo” con que *la economía del país puede crecer y progresar igual o más si se cuida la naturaleza*. Este porcentaje es significativamente más alto que el 39% registrado en 2002, en una consulta similar realizada por la empresa Unimer (2002)<sup>1</sup>. Esta percepción es mayoritaria en todos los niveles socioeconómicos y educativos, tanto dentro como fuera de la GAM.

En esta misma línea, se exploraron las opiniones sobre el desarrollo de ciertas actividades productivas que tienen implicaciones para la sostenibilidad ambiental (gráfico 4.31). En general, resaltan el amplio acuerdo con las acciones vinculadas a la protección y el apoyo minoritario a las que tienen efectos negativos. Por ejemplo, solo un 36% de las personas consultadas acepta que *se puede permitir un poco de contaminación a las empresas que generan empleo*, afirmación que alude a un tema latente en la discusión nacional: el balance entre la necesidad de crear puestos de trabajo y el impacto ambiental de algunas actividades, como la minería a cielo abierto en su momento, o el cultivo de piña actualmente. De igual forma, menos del 30% apoya que la expansión agrícola sacrifique bosques o que se haga exploración petrolera en el país. Por el contrario, la gran mayoría está de acuerdo con fomentar el turismo ecológico, establecer obligaciones para que los comercios sustituyan los productos de plástico o promover la generación de energía eólica. El 80% respaldaría la exoneración de

impuestos para vehículos no contaminantes y el 64% la limitación del crecimiento de las ciudades. Es decir, al menos en su discurso, para las personas no es ajeno el tema de la creación de incentivos o restricciones en favor del ambiente.

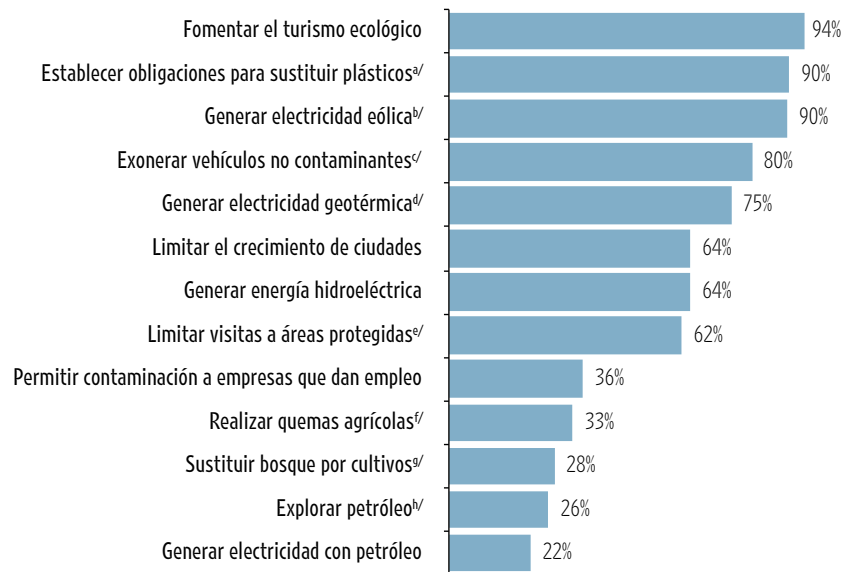
La conservación y la protección de los recursos naturales tampoco son temas irrelevantes para las y los ciudadanos, quienes reconocen el impacto que en ese sentido tienen sus propias acciones. A cada persona consultada se le solicitó calificar (de 1 a 10) el impacto ambiental de un conjunto de actividades humanas. En promedio, la mayoría de las calificaciones fue alta, superior a 8 puntos. Entre los aspectos que fueron valorados más negativamente están la tala de árboles, el manejo de residuos sólidos, la descarga de aguas residuales, el uso desmedido del agua y la energía eléctrica y la caza de animales silvestres, así como el consumo de combustible para el transporte (gráfico 4.32). También se atribuyó un alto impacto ambiental al crecimiento de las ciudades, el uso de agroquímicos y la expansión agrícola sobre los bosques.

La encuesta también permitió medir cuán informada se considera la gente sobre la problemática ambiental y algunos riesgos asociados. Por ejemplo, la noción sobre la existencia del cambio climático y el calentamiento global —un tema integrador y de múltiples alcances— no solo es amplia, sino que ha aumentado significativamente: el 91% ha escuchado hablar sobre estos fenómenos; quince años antes, según Unimer (2002), el conocimiento sobre el calentamiento global era del 60%. Aun en estratos de menor nivel socioeconómico y educativo, ese indicador no baja del 80%. Es relevante que el 78% de las personas opina que el cambio climático es causado por el ser humano y ya está afectando el planeta. Una proporción menor también reconoce esa responsabilidad, pero la ve como una amenaza a futuro, y solo un 1,8% no cree que el problema sea originado por acciones humanas. La mayoría coincide en señalar la deforestación (79%), la quema de combustibles para el transporte o la industria (72%) y la acumulación de basura en rellenos o botaderos (69%) como sus principales causas.

Los grados de información y conoci-

GRÁFICO 4.31

### Porcentaje de personas que están de acuerdo con diversas afirmaciones



a/ Establecer obligaciones para que los comercios sustituyan las bolsas, removedores, envases y pajillas de plástico.

b/ Generar electricidad instalando molinos de viento o torres eólicas.

c/ Exonerar de impuestos los vehículos no contaminantes.

d/ Generar electricidad con el vapor de los volcanes.

e/ Limitar la cantidad de personas que ingresan a las áreas silvestres protegidas.

f/ Realizar quemas controladas para preparar terrenos agrícolas.

g/ Expandir las tierras agrícolas aunque se elimine un poco de bosque.

h/ Explorar si hay petróleo en el territorio nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

miento varían según la edad, el nivel educativo y el estatus socioeconómico. Las personas de 45 años o más que tienen estudios superiores o pertenecen a estratos económicos medio-altos se autoperceben como más informadas. También hay diferencias en función del rol que se desempeña en el hogar: los jefes y jefas muestran estar más informados que otros miembros, lo cual es relevante dado que estas personas son las que toman las decisiones sobre las prácticas que se realizan dentro de la vivienda. El conocimiento, además, determina la valoración sobre la problemática ambiental. Un 35% de quienes están más informados<sup>2</sup> le otorga mayor importancia a los temas ambientales, versus un 26% de quienes están poco informados.

También se exploró qué tan satisfecha está la población con las condiciones ambientales de su entorno, tanto en el

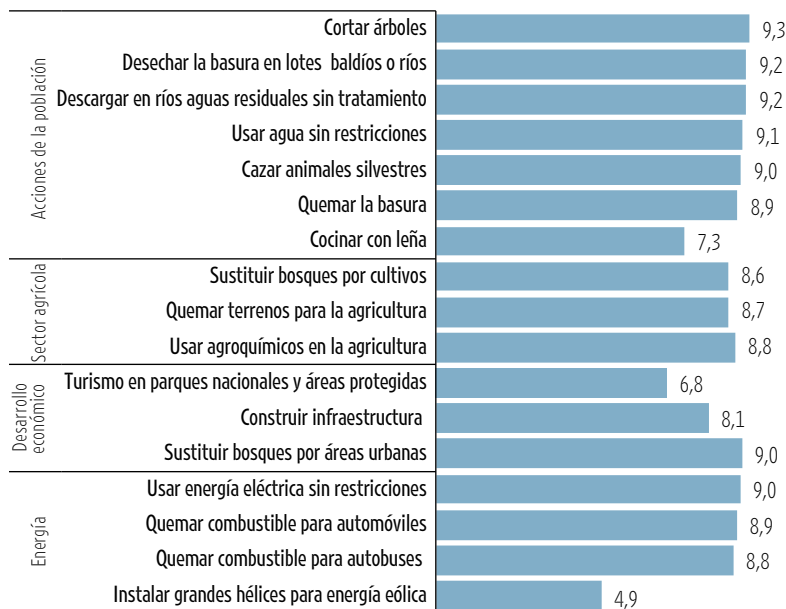
país como en su comunidad. En el plano nacional, las personas asignaron las puntuaciones más bajas a la limpieza de las playas (53%) y la calidad del aire (53%). En ambos casos, los grados de insatisfacción fueron mayores entre los residentes de la GAM. A nivel local, los principales motivos de descontento son la limpieza de los ríos y calles, la cantidad de zonas verdes, el cuidado del ambiente por parte de las empresas y los niveles de ruido (gráfico 4.33); las personas que viven fuera de la GAM se mostraron más insatisfechas con el servicio de recolección de desechos.

### Desconexión entre los hábitos en la práctica y la importancia asignada a ellos

Como se vio en los apartados anteriores, las percepciones y criterios recogidos por la encuesta denotan que el tema ambiental no es ajeno a la población costarricense,

GRÁFICO 4.32

**Grado de impacto sobre el ambiente que se atribuye a algunas acciones humanas**  
(puntajes promedio en escala de 1 a 10<sup>a</sup>)

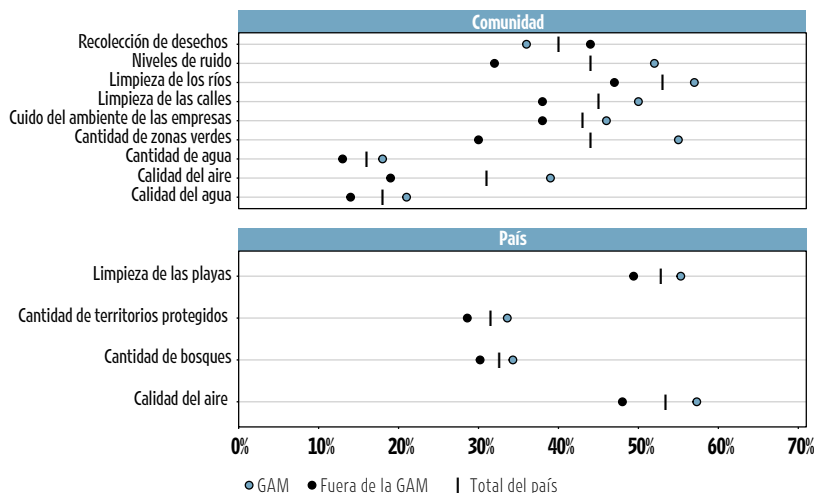


a/ Se solicitó a la persona entrevistada que calificara, en una escala de 1 a 10, el grado de impacto ambiental que tienen las acciones humanas mencionadas.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

GRÁFICO 4.33

**Porcentaje de personas insatisfechas con las condiciones ambientales del país y de su comunidad, según lugar de residencia<sup>a/</sup>**



a/ Se midió el grado de satisfacción en una escala de 1 a 10. El gráfico muestra los porcentajes de personas cuyo nivel de satisfacción estaba entre 1 y 6, es decir, los más insatisfechos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

que esta asigna un importante grado de relevancia a la protección de los recursos naturales, y que existe un claro reconocimiento de los impactos que tienen las acciones humanas sobre el ambiente. No obstante, en la vida cotidiana las prácticas responsables no son la norma. Esto se ha podido documentar a nivel global en varias ediciones del capítulo "Armonía con la naturaleza": Costa Rica tiene, desde los años noventa, un ritmo de uso de los recursos que supera la capacidad de su territorio para reponerlos, y patrones insostenibles de ocupación del suelo urbano y agrícola (véase el capítulo 4). La encuesta permitió ir más allá en esa exploración, al identificar, a un nivel "micro" (tanto en el comportamiento de los hogares<sup>3</sup> como en el de los individuos), algunos de los patrones que dan lugar a esa desconexión.

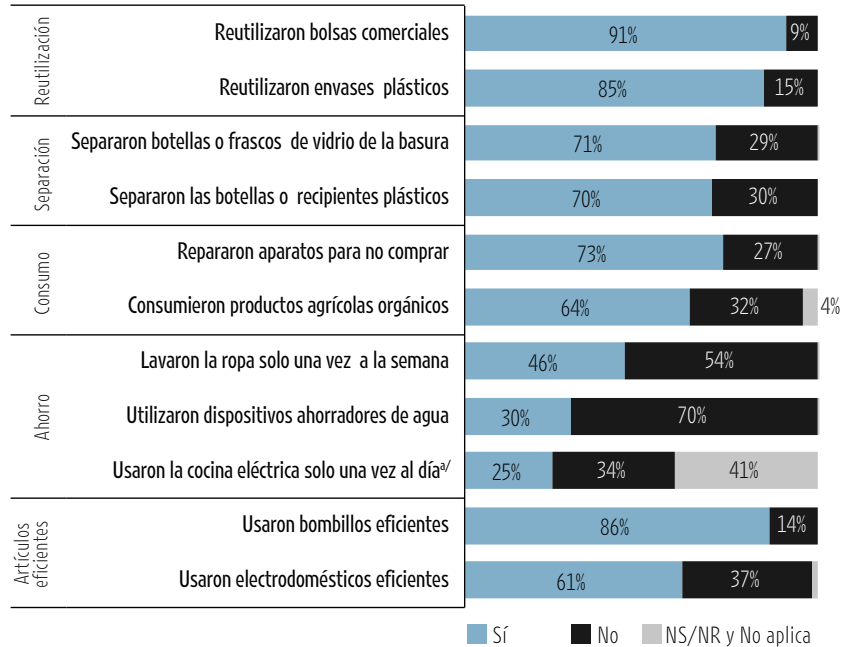
En el caso de los hogares, se indagó acerca de algunas acciones específicas (gráfico 4.34). En el lado positivo, más del 70% de las personas entrevistadas indicó que sus familias reutilizan empaques, separan recipientes de vidrio y plástico y usan bombillos eficientes. Una proporción mucho menor, que no llegó a la mitad, reportó medidas para ahorrar agua o electricidad, o esfuerzos para controlar la frecuencia con que se cocina y se lava ropa, que implican modificar hábitos cotidianos.

En este tipo de prácticas hay una diferencia sustantiva entre grupos: los hogares de estratos socioeconómicos más altos registran porcentajes mayores en el empleo de dispositivos ahorradores de agua (35%), separación de basura (77%), reutilización de bolsas plásticas (95%) y uso de bombillos (95%) y electrodomésticos eficientes (72%). También se encontró una relación positiva y estadísticamente significativa en hogares de la GAM cuyos jefes o jefas tienen niveles educativos altos.

En el plano individual, se trabajó con una escala que midió la frecuencia ("siempre", "a veces" o "nunca") con que se llevaron a cabo ciertas acciones en los últimos seis meses. En contraste con los hallazgos a nivel de hogares, en este caso están más presentes los hábitos personales relacionados con el ahorro (que no implican una inversión, sino actos sencillos como apagar luces para consumir menos

GRÁFICO 4.34

### Prácticas ambientalmente responsables realizadas en el hogar en los últimos seis meses (porcentajes)



a/ Este alto dato de "No aplica" (40%) corresponde a personas que no usan cocina eléctrica. Fuera de la GAM este indicador asciende a casi el 60%.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

que el modelo urbano no planificado de la GAM y las ciudades intermedias, así como la cultura nacional en materia de movilidad, tienen elevados costos ambientales, sociales y económicos.

Según los hallazgos de la encuesta, en una semana típica el 49% de las personas adultas debe trasladarse de su lugar de residencia a su trabajo y un 17% a su centro de estudios. En ambos casos, cerca de la mitad debe cruzar las fronteras de su cantón, tenga o no vehículo en el hogar (un 46% de la muestra lo tiene). Los trabajadores se desplazan con una duración media de aproximadamente una hora y dieciocho minutos. Ese tiempo varía entre quienes se movilizan en vehículo propio o en autobús: en promedio, los segundos tardan cerca de dieciocho minutos más que los primeros, y los habitantes de la GAM cerca de veintiún minutos más que los de fuera de esa zona. En el caso de los adultos estudiantes, los que residen fuera de la GAM tardan casi dos horas al día si viajan en autobús (gráfico 4.36).

Al consultar sobre los medios más utilizados para movilizarse (no los ocasionales), el 47% de las personas entrevistadas mencionó el autobús y el 25% el vehículo particular; menos del 10% usa mayoritariamente bicicleta o vehículo compartido (gráfico 4.37). En los hogares que tienen automóvil, este es el principal medio de movilización para la mitad de ellos. Las modalidades de taxi y transporte informal se emplean de manera esporádica, y el tren tampoco es la opción preferida para un porcentaje significativo de personas. Aunque la proporción que viaja en autobús es la más grande, una de cada cuatro personas tiene como patrón dominante el uso del vehículo privado, lo cual es consecuente con la evolución del parque automotor (que creció un 7,4% en el último año), el cual genera congestión y altas emisiones, en un modelo de ciudad distante y desconectado, que obliga a recorrer muchos kilómetros al año.

### Barreras para el cambio hacia patrones responsables

Dada la aparente desconexión entre la apropiación discursiva y la relevancia asignada al tema ambiental, por un lado, y la persistencia de patrones de alto impacto

electricidad). Esto es notorio sobre todo entre quienes residen en hogares de nivel socioeconómico medio-bajo/bajo (lo cual sugiere que el principal objetivo es economizar dinero, sin gastar en dispositivos especiales). Sin embargo, como muestra el gráfico 4.35, hay algunas diferencias entre las poblaciones dentro y fuera de la GAM, al menos en este tipo de acciones estrictamente personales; el primer grupo registra una mayor tendencia a practicar estos hábitos. Las mayores brechas se dan en las siguientes actitudes: llevar bolsas propias a los comercios, pedir la mercadería sin bolsa o en caja, apagar los aparatos eléctricos o luces que no están en uso, cambiar de medio de transporte por razones ambientales y rechazar artículos con empaques contaminantes.

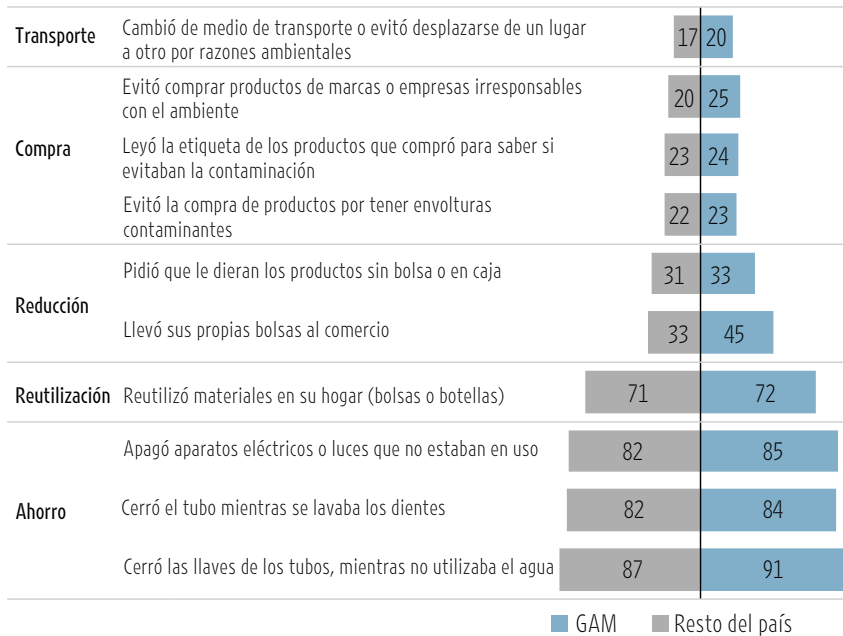
Cuando se contrastan las prácticas individuales con distintas variables, se observa que las nuevas generaciones muestran un índice de acción personal<sup>4</sup> significativa-

mente más bajo que las personas de mayor edad: solo un 12% de los más jóvenes señala hacer "mucho" en favor del ambiente, contra un 25% del grupo de 45 años o más. Las acciones individuales también son más frecuentes entre habitantes de la GAM, personas con alto nivel educativo y aquellas que suelen participar en actividades políticas.

Por otra parte, la encuesta dio relevancia al tema del transporte, considerando los reiterados señalamientos del capítulo 4 de este Informe, en el cual se ha reportado que ese sector es el principal causante de emisiones contaminantes (que exhiben una tendencia creciente) y el mayor consumidor de energía en Costa Rica. Aunque la mayoría de las personas reconoce que quemar combustible para el transporte genera fuertes impactos en diversos ámbitos e influye de manera directa en el cambio climático, varios estudios (PEN, 2015 y 2016; Mezger, 2016) demuestran

GRÁFICO 4.35

**Porcentaje de personas que mencionaron realizar "siempre" acciones responsables en los últimos seis meses<sup>a/</sup>**

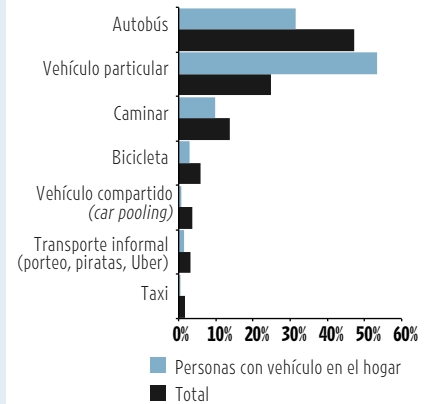


a/ Se presentan los porcentajes de la respuesta "siempre". Las otras opciones eran "a veces", "nunca" y "NS/NR" (no sabe, no responde).

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

GRÁFICO 4.37

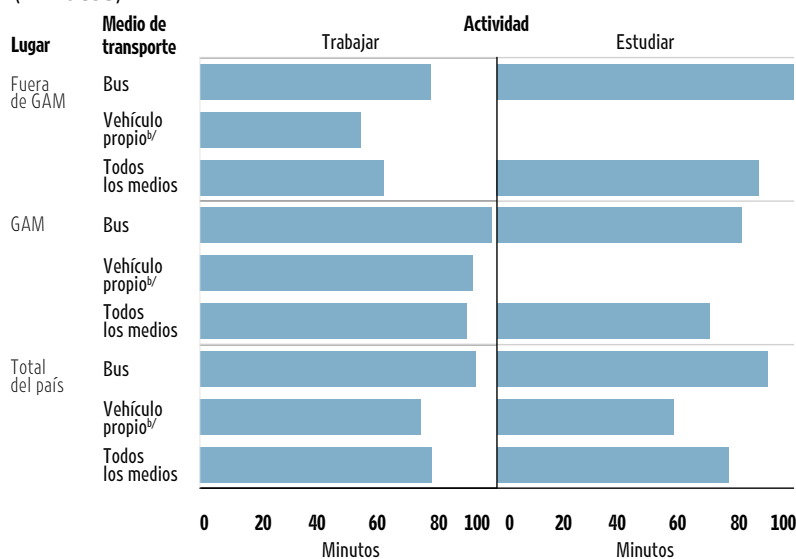
**Medios de transporte más utilizados en el último mes, total y en personas que tienen vehículo en el hogar (porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

GRÁFICO 4.36

**Tiempos promedio de desplazamiento, según lugar de residencia y principal medio de transporte<sup>a/</sup> (minutos)**



a/ Incluye los tiempos de traslado de ida y vuelta.

b/ Menos de treinta observaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

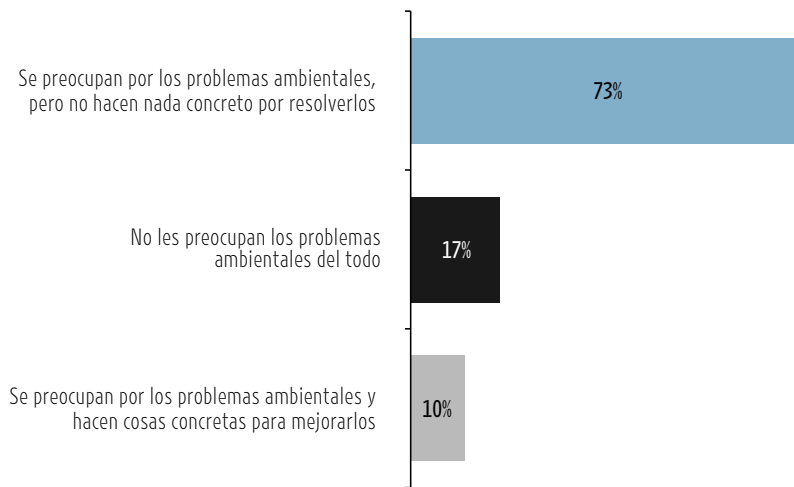
(particularmente en materia de movilidad, uso del agua y consumo de energía), por el otro, la encuesta buscó identificar a quiénes atribuyen las personas la responsabilidad de proteger el ambiente, y qué tan dispuestas están a cambiar algunas conductas.

Con tal propósito, se planteó a las personas entrevistadas un conjunto de afirmaciones sobre la población costarricense y su preocupación ambiental, y se encontró que el 73% considera que la ciudadanía *no hace nada en concreto para resolver los problemas ambientales*, aunque sí se preocupa por ellos, y un 17% cree que estos asuntos del todo no interesan a la colectividad (gráfico 4.38). Al sumar ambas respuestas se obtiene que, para el 90% de los consultados, en el país este tema no genera interés o acción, lo cual parecería contradecir los resultados comentados en las secciones previas, según los cuales existe un importante grado preocupación y se reportan prácticas ambientalmente responsables.



GRÁFICO 4.38

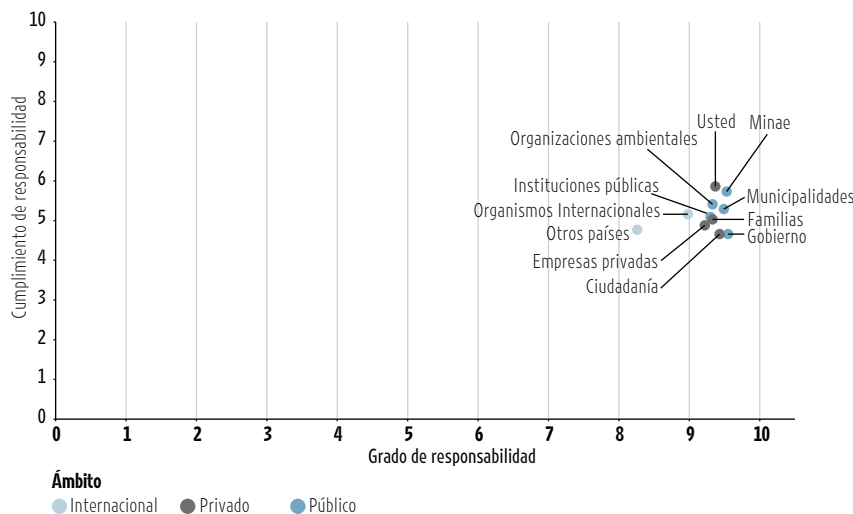
**Distribución porcentual de la pregunta "¿cuál de las siguientes afirmaciones describe mejor lo que usted opina sobre los y las costarricenses?" (porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

GRÁFICO 4.39

**Grado promedio de responsabilidad asignada en la protección ambiental y grado de cumplimiento, según actor<sup>a/</sup>**



a/ Se midió el grado de responsabilidad de distintos actores en relación con la problemática ambiental y el respectivo cumplimiento, en una escala de 1 a 10.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

También se preguntó quiénes tienen la responsabilidad de proteger el ambiente y en qué medida la cumplen (ambos casos en una escala de 1 a 10). Como muestra el gráfico 4.39, la gente atribuye a casi todos los actores altos grados de responsabilidad (más de 9 en la mayoría de casos, con una muy leve dispersión), tanto a las autoridades nacionales (Gobierno y Minae) y municipales, como a la empresa privada y la ciudadanía. Sin embargo, en general el cumplimiento se considera bajo (entre 4,5 y 6 puntos). Sobresale el hecho de que las personas se identifican a sí mismas como las que más lo hacen, pese a que, por ejemplo, en el último año el 80% no participó en ningún grupo, actividad o iniciativa para proteger el ambiente.

Más allá de a quién se le atribuyan las responsabilidades, lo cierto es que la mayoría de las personas considera que los esfuerzos que realiza el país en materia ambiental no son suficientes (gráfico 4.40). Los avances en la protección de la biodiversidad, tradicional fortaleza de la imagen nacional en este campo, son los más reconocidos, aunque siempre en el rango de los porcentajes minoritarios, en este caso el 33% de los consultados. Mucho menores son las proporciones de "suficiencia" asignadas al crecimiento urbano, la agricultura y la contaminación. En términos de los riesgos futuros, las mayores preocupaciones son la contaminación del agua (77%) y su disponibilidad (71%), la pérdida de bosque y ecosistemas (67%) y el suministro de electricidad (56%).

Con estos puntos de partida, la encuesta midió la disposición de las personas para incorporar comportamientos responsables, e identificó algunas barreras que determinan la viabilidad de esos cambios. Las acciones relacionadas con el hogar se analizaron con base en las respuestas de las jefaturas o sus parejas, como grupo decisor, que representa el 71% de la muestra (n=850). Menos del 5% de este segmento expresó no estar en capacidad de adoptar al menos una de las medidas sugeridas. La mayoría afirmó que hay algunas prácticas que ya tiene, como el uso de bombillos para ahorrar energía o la restricción en el uso del agua. Poco más de la mitad mencionó que separa residuos. Con respecto a acciones menos comunes, como la susti-

tución de electrodomésticos por aparatos más eficientes y la instalación de paneles solares o equipos para consumir menos agua, las personas entrevistadas mostraron una amplia disposición, pero adujeron que tienen limitaciones para hacerlo, ya que se requieren inversiones económicas. En cambio, casi una cuarta parte de los hogares reportó que no sustituye productos plásticos ni transporta materiales separados a centros de acopio, aunque admite que podría hacerlo (gráfico 4.41).

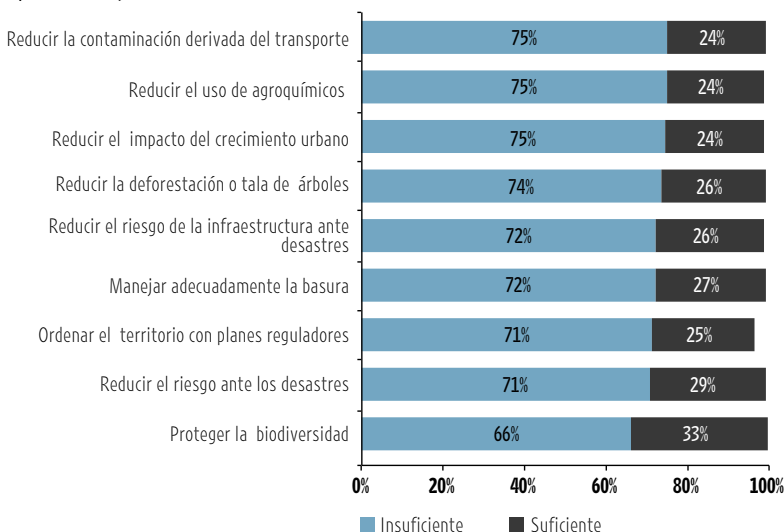
Al analizar específicamente las medidas que requieren inversiones económicas, se observa que esta barrera tiene mayor peso en los hogares de bajos ingresos, como cabe esperar; sin embargo, aun los de ingresos más altos afirman que, pese a estar anuentes, tienen limitaciones para realizar los cambios. Un ejemplo es la sustitución de electrodomésticos tradicionales por otros más eficientes: en los niveles medio-alto y medio-bajo, un 23% y un 45%, respectivamente, afirman estar dispuestos pero no tener posibilidades de hacerlo. Una relación similar se da en cuanto al reemplazo de plásticos de un solo uso.

Entre los hábitos de carácter individual sobresalen los relacionados con el transporte, un ámbito que, sin duda, requiere políticas públicas que mejoren las alternativas y además fuercen el cambio. El tema es central, por sus implicaciones ambientales y en la calidad de vida: un 26% de los entrevistados considera que el congestionamiento vehicular afecta mucho su vida cotidiana. Más del 20% indica que está dispuesto a viajar en bicicleta u organizarse con otras personas para compartir traslados (*car pooling*), pero simplemente no lo hace; es decir, estas son opciones que tienen potencial para ser impulsadas en el país. No obstante, también hay áreas en las que es necesario facilitar el cambio: por ejemplo, el uso del transporte colectivo como medio principal (autobús o tren) aumentaría de 45% a 52% si los pasajeros tuvieran estaciones a menos de cinco cuadras de sus hogares.

La población que viaja principalmente en vehículo propio (25% de las personas consultadas) muestra una alta disponibilidad para hacer cambios y algunos ya han variado las formas de desplazarse, como

GRÁFICO 4.40

**Valoración de los esfuerzos que realiza el país en materia ambiental (porcentajes<sup>a/</sup>)**

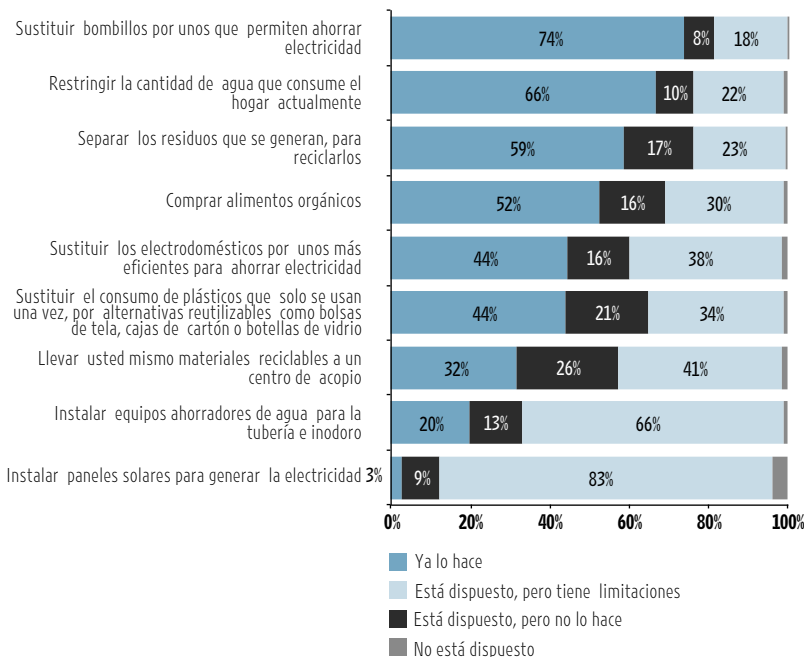


a/ Se estableció una escala de 1 a 5, donde 5 es suficiente y 1 insuficiente. Los porcentajes refieren a los rangos de respuesta "suficiente" (de 4 y 5) e insuficiente (de 1 a 3). No se grafican los porcentajes correspondientes a la categoría "No sabe/No responde".

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN

GRÁFICO 4.41

**Porcentaje de jefaturas según disponibilidad para realizar acciones en el hogar**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

usar el transporte público de manera ocasional o compartir el vehículo (gráfico 4.42). El 59% afirma estar dispuesto a utilizar transporte público, pero tiene limitaciones o simplemente no lo hace, lo cual reafirma que, pese a la aparente intención, hay barreras por la calidad de las alternativas y el arraigo de ciertos hábitos. Entre las modalidades propuestas, el traslado en bicicleta muestra potencial: el 60% está dispuesto a usar esa opción, aunque un 33% tiene limitaciones para ello y un 27% simplemente no lo hace.

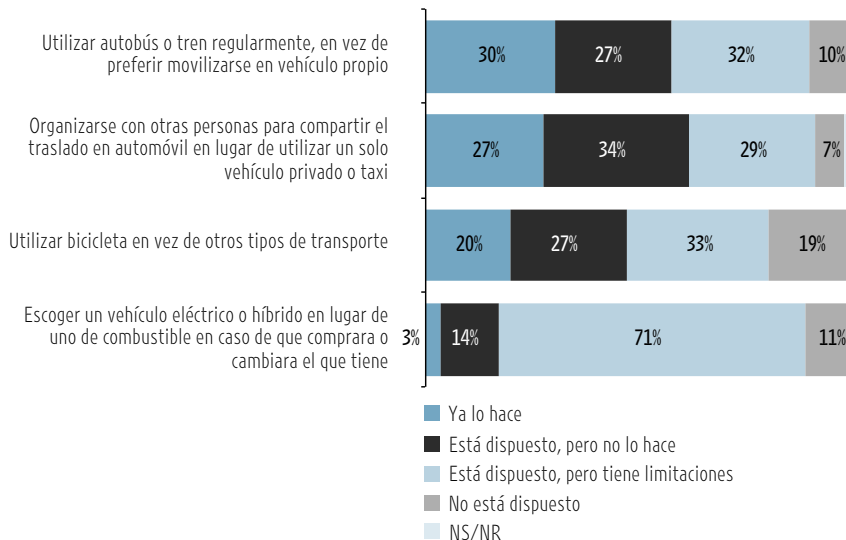
Un 30% de estas personas nunca utiliza transporte público, esencialmente porque tiene vehículo propio. Otros motivos son la poca frecuencia del servicio, la falta de conexiones directas, los largos tiempos de traslado, la necesidad de usar el automóvil para trabajar, la inseguridad, o bien que es más cómodo viajar en automóvil (gráfico 4.43). Cabe mencionar que menos del 1% señala que el problema es desconocimiento sobre las alternativas de servicio público.

Algo parecido sucede con el manejo de residuos sólidos. Menos del 40% de las personas entrevistadas reporta que la municipalidad de su cantón los recolecta por separado, o que en el lugar donde reside existe un centro de acopio. El acceso a ese tipo de establecimientos es significativamente más usual para los residentes de la GAM (42%) y para los hogares de nivel socioeconómico más alto (44%). Cuando el gobierno local recoge los residuos clasificados, la probabilidad de que la gente los separe aumenta de 63% a 82%. Es decir, las facilidades que ofrezca el contexto tienen un efecto positivo en los hábitos.

Para finalizar, se realizó un ejercicio de clasificación de las personas de acuerdo con su disposición a asumir actitudes y comportamientos responsables con el ambiente. Para ello, con base en diversas preguntas y secciones del cuestionario, se llevó a cabo un análisis factorial y de conglomerados que permitió identificar cuatro grupos de individuos, a los que se denominó *dispuestos a todo*, *dispuestos con condiciones*, *desentendidos* y *apáticos* (recuadro 4.12). La mayor parte de la población estudiada está en los segmentos que tienen disposición al cambio, aunque de formas distintas: a veces con mayor

GRÁFICO 4.42

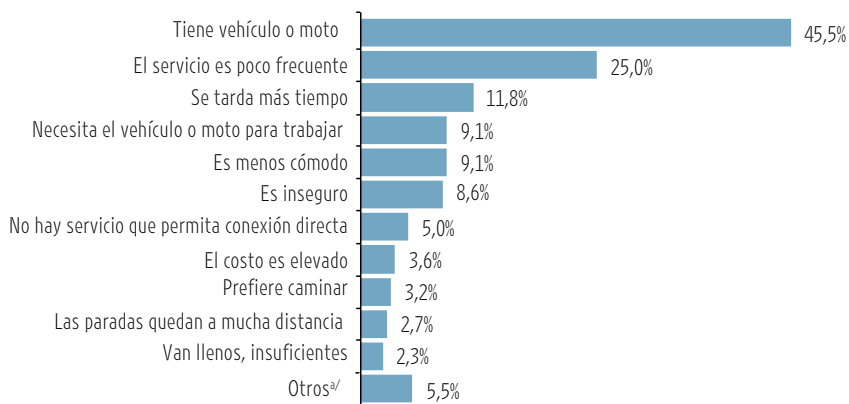
### Disponibilidad de hacer cambios entre las personas cuyo principal medio de transporte es el vehículo propio (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

GRÁFICO 4.43

### Razones para no usar el transporte público entre quienes tienen vehículo en el hogar (porcentajes)



a/ La categoría "otros" incluye las respuestas que representan menos de un 1%, a saber: dan mal servicio, trabaja en la casa, siempre lleva carga, no lo necesita, no conoce las alternativas que tiene, usa bicicleta y sale muy poco.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

voluntad y sacrificio, otras en aspectos que no tienen un alto costo económico o personal. Entre quienes manifiestan menor interés en el cambio algunos son jóvenes, particularmente de niveles socioeconómicos y educativos bajos. En cambio, resalta un mayor compromiso entre las mujeres.

Los dos segmentos menos dispuestos, los *desentendidos* y los *apáticos*, asignan la responsabilidad a otros, los primeros al Gobierno y los segundos a quienes contaminan. Tanto los *apáticos* como los *dispuestos con condiciones* serían más propensos a tomar acciones si estas fueran motivadas por medidas económicas. Los dos grupos más dispuestos tienen una mayor representación femenina y de per-

sonas de mayor edad. Los *dispuestos con condiciones* y los *desentendidos* muestran cierta resistencia, los primeros en términos monetarios, y los segundos por practicidad.

Los *dispuestos con condiciones* y los *dispuestos a todo* participan más en actividades políticas y asumen una mayor responsabilidad propia. Los *dispuestos a todo* tienen una proporción más alta de prácticas ambientalmente responsables, tanto en el hogar como a nivel individual, están más informados y consideran que el problema es importante. En cambio, los *dispuestos con condiciones*, al igual que los *desentendidos*, realizan menos acciones personales.

#### RECUADRO 4.12

### Caracterización de segmentos según su disposición al cambio ambiental

Como parte de la sistematización de datos obtenidos a través de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", se realizó un análisis factorial y de conglomerados que permitió delimitar cuatro grupos, a saber:

**Dispuestos a todo** (32,8%): son personas dispuestas a tomar acciones de ahorro y eficiencia en el uso de los recursos y el transporte colectivo. Consideran que el ambiente es un asunto prioritario que atañe a toda la ciudadanía, no solo al Gobierno. Piensan que no es difícil contribuir a la solución de los problemas y que para actuar no se requieren medidas de racionamiento o económicamente punitivas. Tienen más representación de mujeres, personas de 45 años o más, de nivel socioeconómico alto y mayor escolaridad que la media.

**Dispuestos con condiciones** (21,7%): son personas que están más dispuestas a realizar acciones en el hogar y en la vida cotidiana, pero no tanto a usar transporte colectivo o hacer cambios que impliquen inversiones económicas. Creen que consumir responsablemente no sacrifica su comodidad personal, ni es difícil. Reconocen que tomarían más medidas si estas no afectaran el bolsillo o ahorrarían más si el consumo y la contaminación tuvieran un costo financiero. En este grupo hay más mujeres, personas de 45 años o más, residentes de hogares de nivel medio y alto, y una escolaridad superior al promedio.

**Desentendidos** (21,8%): son personas que no están dispuestas a hacer cambios que alteren las prácticas cotidianas en el hogar, pero sí podrían usar bicicleta para transportarse o participar en campañas ambientales. Eventualmente tomarían algunas acciones sin que las obligaran, pero consideran que el problema es del Gobierno, no de la ciudadanía, y que es complicado realizar

tareas como separar la basura. Tienen una proporción mayor de hombres, jóvenes, residentes de hogares de menor ingreso, y con niveles educativos de primaria y secundaria.

**Apáticos** (23,7%): son personas que no están dispuestas a realizar acciones en el hogar, ni individuales, aunque les preocupe el ambiente, porque la responsabilidad de protegerlo no es suya, sino de quienes contaminan. Consideran que variar sus prácticas de consumo sacrifica su comodidad, que es difícil encontrar en el mercado productos amigables con el ambiente y que estos son de menor calidad. El grupo está conformado sobre todo por personas de mayor edad, de menor nivel socioeconómico y baja escolaridad.

Los detalles metodológicos de la conformación de los segmentos mediante análisis factorial y de conglomerados, se pueden consultar en Lentini, 2017.

**El documento base** para este aporte especial fue elaborado por Valeria Lentini.

**La coordinación del proyecto y la síntesis para este apartado** estuvieron a cargo de Leonardo Merino y Karen Chacón.

**La edición técnica** la efectuaron Leonardo Merino y Karen Chacón, con el apoyo de Valeria Lentini, Ariel Solórzano y Rafael Segura.

**Por sus comentarios y aportes** durante el proceso de diseño y análisis de la encuesta se agradece a Pascal Girot, Agustín Gómez, Diego Fernández, Katherine Serrano y Valeria Lentini. Asimismo, a Ariel Solórzano, Steffan Gómez, Natalia Morales, Rafael Segura, Ronald Alfaro, Jennifer León, Vladimir González y Jorge Vargas Culléll (PEN) por su apoyo en la construcción del instrumento base, las estimaciones estadísticas y la elaboración de gráficos, así como por sus observaciones al documento final.

**Se prepararon los siguientes insumos:** Encuesta "*Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio*", del PEN, y la ponencia *Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio*. Ficha técnica y hallazgos preliminares, de Valeria Lentini (consultora). La empresa Unimer Centroamérica realizó la aplicación en campo de la encuesta

**Un agradecimiento especial** al proyecto "Creación de capacidades de los acuerdos multilaterales ambientales (AMAs) de Minae y el PNUD, particularmente a Pascal Girot, por el apoyo material para la realización de la encuesta.

**La revisión y la corrección de cifras** la realizó Ariel Solórzano.

## NOTAS

**1** Cabe aclarar, sin embargo, que estas dos encuestas no son estrictamente comparables, pues el estudio de Unimer (2002) incluyó personas a partir de los 16 años y las preguntas fueron similares, pero no exactamente iguales, a las del cuestionario del PEN.

**2** El grupo de "los más informados" se determinó según los resultados obtenidos al construir el índice de valoración. Este se elaboró con base en la pregunta P30 del cuestionario que consultaba "Le voy a mencionar algunos retos importantes que el país tiene que atender en diversos temas del desarrollo. Para cada uno le agradezco que me indique si es más, igual o menos importante que proteger el medio ambiente"; que incluía once frases, mediante el conteo de las respuestas 1: "menos importante que proteger el ambiente" y 2: "igual de importante". Luego se definieron intervalos en tres categorías, a saber: i) poco importante (0 a 6), ii) importante (7 a 10) y iii) muy importante (11).

**3** Se asumió que el comportamiento del hogar era un aspecto sobre el cual el informante podía tener injerencia o no, ya que la unidad de análisis fueron las personas, sin considerar si eran las que tomaban las decisiones (jefes o jefas) en el hogar. En este caso, se interpretó que un hábito familiar podía ser independiente de la disponibilidad individual de adoptar prácticas responsables con el ambiente.

**4** El índice de acción personal se elaboró con base en la pregunta P10 del cuestionario ("En los últimos seis meses, ¿con qué frecuencia realizó usted las siguientes acciones: siempre, a veces o nunca ..."). Se realizó un conteo de las respuestas "siempre" y se definieron intervalos en tres categorías: poco (0 a 3), bastante (4 a 6) y mucho (7 a 10; Lentini, 2017).

CAPÍTULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>245</b>
<b>Valoración general</b>	<b>247</b>
<b>Valoración del Vigésimosegundo Informe</b>	<b>248</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>248</b>
<b>Introducción</b>	<b>249</b>
<b>Sistema electoral y de partidos políticos</b>	<b>249</b>
El electorado respalda la democracia, pero su comportamiento sigue reflejando apatía política	250
Amplias diferencias en organización y desempeño de los partidos políticos	256
Aporte especial: efectos de las reformas al financiamiento político de los partidos	259
<b>Gestión y representación política responsables</b>	<b>264</b>
Señales de mejora en gestión del Ejecutivo, pese a dificultades del contexto	264
Aporte especial: Reducido uso de los decretos ejecutivos de tipo estratégico	268
Trámite legislativo cada vez más lento y distanciado de la demanda de la sociedad	273
Aporte especial: Comisiones legislativas y eficiencia en el Congreso	281
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>284</b>
Nueva reducción en las acciones colectivas	284
Conflicto entre taxistas y Uber fue el más intenso del período	285
Todos los actores sociales contribuyeron a la reducción de las movilizaciones	286
Predominan los métodos de protesta formales e institucionales	286
<b>Administración de la justicia</b>	<b>287</b>
<b>Política exterior</b>	<b>289</b>
Europa y Asia destacan en las relaciones bilaterales, la ONU en las multilaterales	290
Efectos domésticos de la política exterior: comparecencia del Canciller en la Asamblea Legislativa	292
Aporte especial: candidaturas del país en organismos multilaterales	293

## HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2016 el índice de estabilidad democrática, que mide en forma conjunta el apoyo a la democracia y la tolerancia política, fue de 42 en una escala de 0 a 100. Este valor representa una mejora significativa, ya que en 2014 la cifra reportada fue 29.

» Los indicadores coyunturales sobre el desempeño político siguen mostrando un fuerte descontento. Solo un 22% de la ciudadanía evalúa positivamente la situación económica del país, a un 36% le interesa la política y la confianza en la Asamblea Legislativa llega al 45%.

» Ha descendido significativamente la participación del Poder Ejecutivo en la agenda del Congreso. Antes del 2002, casi la mitad de las leyes aprobadas fueron impulsadas por el Presidente de la República, como parte de su proyecto político (47%). Con la consolidación del multipartidismo esa proporción se redujo a 31,6%.

» Desde 1990, la administración Solís Rivera es la que ha presentado la mayor inestabilidad en la conformación de su agenda legislativa en los períodos de sesiones extraordinarias. Esto se reflejó particularmente en el segundo y el tercer año de gobierno, durante los cuales hubo proyectos que se convocaron seis veces o más en promedio.

» En el último año el Gobierno mejoró la tasa de éxito de su agenda en el Congreso, aunque se mantuvo en niveles por debajo del promedio (18%). Pasó de una tasa de logro del 3% en el primer año, a 8% en el segundo y 14% en el tercero.

» Durante la legislatura 2016-2017 se promulgaron 92 leyes, de las cuales 28 (el 30%) son sustantivas, es decir, reconocen o amplían derechos de la población, o bien asignan nuevas competencias al Estado en áreas esenciales para el desarrollo humano.

» Por segundo año consecutivo, la reforma fiscal fue el proyecto legislativo más demandado por líderes de opinión y exper-

tos consultados. En orden de importancia le siguen las reformas al régimen de pensiones del Poder Judicial y al empleo público. Ninguno de los tres temas tuvo una respuesta concreta del Congreso durante la legislatura analizada.

» En el año legislativo 2016-2017 solo un 14% de las leyes que otorgan derechos a la población y competencias al Estado se aprobó sin identificar los recursos para su financiamiento, lo que se conoce como “promesa democrática sin sustento económico”. Esa proporción es la más baja de toda la serie histórica registrada por el Programa Estado de la Nación.

» En promedio, la promulgación de la mayoría de las leyes toma 575 días (1,6 años), aunque hay casos extremos que superaron los diez años. El comportamiento anual muestra que la primera legislatura del Congreso en funciones (2014-2015) tuvo la duración media más alta de toda la serie: 779 días.

» En el actual Gobierno se ha repetido el fenómeno que se dio durante la gestión de la presidenta Chinchilla (2010-2014), en la cual, por primera vez desde 1990, la mayoría de las leyes aprobadas en los dos primeros años fue propuesta por administraciones anteriores (legislación heredada).

» A partir de 2002 se observa un leve aumento de las alianzas partidarias para la presentación de iniciativas de ley. En la época de del bipartidismo (1990-2001) se aprobaron 150 leyes propuestas por dos o más partidos. En el período de multipartidismo (2002-2017) esa cifra se elevó a 213.

» Las movilizaciones sociales registraron un nuevo descenso en 2016. Entre enero y diciembre se contabilizó un total de 323, valor inferior al promedio anual para la serie histórica, que es de 395 acciones colectivas. Ello se debió a una reducción de las protestas de todos los actores, entre ellos los gremios sindicales, los grupos empresariales y la ciudadanía en general.

CUADRO 5.1

## Resumen de indicadores políticos. 2000-2016

Indicador	2000	2005	2010	2015	2016
<b>Convivencia ciudadana</b>					
Cantidad de acciones colectivas	613	370	340	341	323
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	10,4	9,4	9,9	14,3	14,3
Tasa de asociación solidarista <sup>a/</sup>	20,5	16,3	17,3	20,6	29
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>b/</sup>	1.661	2.754	3.210	3.628	3.132
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	49	51
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	17	16
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	12	12
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	58	58
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>					
Audiencias públicas en la Aressep	61	57	170	409	257
Cantidad de personas que asisten a las audiencias públicas	1.300	876	4.903	4.822	2.306
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	202	185
Proporción de iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo)		21,5	68,7	51,9	44,4
<b>Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)<sup>c/</sup></b>					
Legislativo	53	56	66	35	60
Ejecutivo	48	13	47	26	32
Proporción de leyes sustantivas aprobadas	21	25	17	33	30
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento	53	65	64	41	14
<b>Tutela de derechos humanos</b>					
Resoluciones de la Sala Constitucional <sup>d/</sup>	10.056	15.391	21.038	19.963	
Porcentaje de cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional			94	92	
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia <sup>e/</sup>	59	76	45	135	181
<b>Casos en la Defensoría de los Habitantes</b>					
Solicitudes de intervención <sup>f/</sup>		24.901	20.785	29.300	22.887
Investigaciones por denuncia <sup>g/</sup>		2.302	3.066	2.817	2.662
<b>Gobierno local</b>					
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	34.524	78.198	184.768	378.941	422.147
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	210.060	222.522
Carga tributaria <sup>h/</sup>	0,379	0,478	0,606	0,717	0,711
Presión tributaria <sup>i/</sup>	53,9	58,3	62,6	55,4	52,7
<b>Gestión del Ejecutivo<sup>j/</sup></b>					
Tasa de éxito en sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa	28		31	7,9	13,7
Cantidad de decretos ejecutivos emitidos	692		520	571	153
<b>Cultura política</b>					
Índice de apoyo promedio al sistema político <sup>k/</sup>			63	59	62

a/ Se calcula como la relación del número de afiliados con respecto a las personas ocupadas a septiembre de cada año. El dato de población ocupada proviene, a partir de 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE); antes de esa fecha se utilizaba la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), ambas del INEC.

b/ A partir de 2003 se incluyen CEN-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

c/ La legislatura del año i comprende el período del 1 de mayo del año i al 30 de abril del año i + 1.

d/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional.

Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

e/ A partir de 2009, por interpretación del artículo 6 de la Ley 7472, la Comisión para la Promoción de la Competencia no incluye las licencias de importación por desabastecimiento en el recuento de los casos atendidos.

f/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

g/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la Defensoría de los Habitantes.

h/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

i/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre sus ingresos totales nominales.

j/ Registra información para los primeros tres años de gobierno de cada administración, razón por la cual aún no se cuenta con datos para el 2005.

k/ Las cifras representan puntajes en una escala de 0 a 100.

## VALORACIÓN GENERAL

El balance político durante el 2016 e inicios de 2017 da cuenta de una mejora relativa en la gestión de los asuntos gubernamentales, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, con respecto a lo ocurrido en los dos años anteriores. No obstante, esa mejora no condujo a destrabar el sistema político, ni a resolver otros problemas crónicos que afectan a la sociedad costarricense. Sin ser desdeñables, los resultados aún resultan insuficientes para avanzar en la aspiración de una gestión política responsable y oportuna.

Los hallazgos de este capítulo muestran que el Ejecutivo logró mayor efectividad en la aprobación de sus iniciativas en el Congreso, no sufrió cambios en el Gabinete que produjeran inestabilidad política, como en otros años, y tuvo una recuperación significativa en la evaluación ciudadana sobre su desempeño.

En el Legislativo se retornó a los niveles promedio en la promulgación de leyes que tienen un alto impacto sobre el desarrollo humano. Además hubo mayor responsabilidad fiscal, gracias a la disminución de lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”, es decir, legislación que reconoce derechos a la población y asigna nuevas obligaciones al Estado, pero no provee el financiamiento requerido para la concreción de esos mandatos.

Y en materia de convivencia social, el 2016 fue el segundo año consecutivo de reducción de la protesta ciudadana, gracias a un descenso generalizado de la protesta de todos los actores sobre los que se tiene registro. Esto no ocurría desde el período 2004-2006, cuando se vivió un clima de baja conflictividad, luego de las fuertes reacciones que generó la decisión gubernamental de transferir la revisión técnica vehicular a una empresa privada.

A pesar de estas mejoras, persisten serias dificultades en las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Solo una tercera parte de las leyes aprobadas durante la actual administración fue propuesta por el Ejecutivo. Hace diez años esa proporción era cercana al 50%. Además, la creciente lentitud del proceso legislativo, que se viene manifestando desde la década de

los noventa, entorpece la coordinación entre ambos poderes. Dado el contexto de marcada fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa, los tiempos para construir acuerdos son mayores, y cada vez es más frecuente que la normativa presentada en un gobierno, no sea aprobada sino hasta el siguiente. Con ello, la ejecución de su proyecto político se dificulta significativamente, en particular si las estrategias de negociación son insuficientes, como ha ocurrido en los últimos años. Frente a este escenario, nueva información demuestra que los mecanismos a disposición del Presidente de la República para sortear los bloqueos en el Legislativo tienen un alcance limitado. El decreto ejecutivo como herramienta para generar cambios políticos y sociales sustantivos enfrenta múltiples restricciones normativas y controles institucionales.

Entre los gobiernos que ha tenido el país desde 1990, la administración Solís Rivera es la que ha mostrado la mayor inestabilidad en la agenda de proyectos convocados durante los períodos de sesiones extraordinarias. Como se ha dicho, hoy en día el trámite legislativo demanda mayor diálogo político entre los partidos representados y, en ese contexto, cobra mayor importancia el manejo estratégico de las convocatorias y retiros de iniciativas de ley, cuando es potestad del Ejecutivo definir los temas de discusión parlamentaria. Y aunque en el último año hubo una recuperación en la tasa de éxito de esas propuestas, el indicador aún se mantiene en niveles inferiores al promedio histórico.

La entrega de política pública por parte de la Asamblea Legislativa también ha sido insuficiente. Durante los últimos once años, amplios sectores de la opinión pública y expertos nacionales han señalado de manera sistemática que iniciativas sobre ajuste tributario, reforma al Reglamento Legislativo y, más recientemente, contención del gasto público, son prioritarias para el país. No obstante, el Congreso sigue sin legislar sobre esos asuntos.

Con este panorama de fondo, el sistema político se prepara a iniciar, en el 2017, el decimoséptimo proceso electoral ininterrumpido desde la fundación de la Segunda República. La información recogida para este capítulo refleja que el ambiente previo a los comicios

es más favorable que el de hace cuatro años. La mejora se debe al aumento de la tolerancia política y el apoyo ciudadano a la democracia, con respecto a lo observado en 2014. Ambos indicadores sugieren que los fundamentos del sistema siguen siendo sólidos. El otro factor distinto, en relación con lo ocurrido hace cuatro años, es el descenso de la conflictividad social previo al año electoral.

Sin embargo, al mismo tiempo hay condiciones adversas para la competencia política. La campaña de 2017-2018 se lleva a cabo en momentos en que prevalecen débiles vínculos entre ciudadanos y partidos, un fuerte desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en los comicios, la persistente insatisfacción con las instituciones democráticas y, por último, agrupaciones políticas altamente desacreditadas y, en algunos casos, incluso cuestionadas en sede judicial por violaciones al Código Electoral.

El país se prepara a elegir un nuevo gobierno en un escenario en el que, a seis meses de la elección, el 70% de la ciudadanía indica que no simpatiza con ningún partido político. Aunado a ello, la mayor incidencia de la volatilidad en las preferencias electorales y el “quiebre” del voto, hacen que el desenlace más probable sea, nuevamente, un gobierno dividido y una alta fragmentación parlamentaria.

En vista de lo anterior, resulta crucial que las agrupaciones y actores en competencia manejen con sumo cuidado el tono y las tácticas electorales que vayan a emplear. La descalificación como herramienta discursiva y la evasión del debate sobre asuntos de fondo, entorpecerán las inevitables negociaciones poselectorales que la nueva administración deberá realizar para atender los urgentes problemas que enfrenta el país, especialmente en el terreno fiscal.

En época electoral, los partidos y candidatos tienen la responsabilidad de plantear y discutir propuestas para atender las necesidades de la ciudadanía y esta, a su vez, tiene la obligación de exigir una campaña a la altura de los tiempos.



## VALORACIÓN DEL VIGESIMOSEGUNDO INFORME

La democracia costarricense tiene tres características que comportan riesgos para la gestión política. La primera es la convivencia de un régimen presidencialista y un sistema multipartidista fragmentado. La segunda es la debilidad de las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo –entre las más débiles de América Latina de acuerdo con los índices internacionales–, que se combina con una vigorosa estructura de controles institucionales. Y la tercera es la existencia de una ciudadanía que tiene altas expectativas de desarrollo y ejerce fuertes presiones para su concreción.

La conclusión más relevante de este capítulo refuerza, ahora con evidencia empírica específica, una percepción acep-

tada de forma mayoritaria: que el Ejecutivo tiene escasos márgenes de maniobra en el sistema político e institucional. Dada esas circunstancias vale preguntarse: ¿carece la democracia costarricense de las condiciones para destrabar ese sistema y ampliar las oportunidades para el desarrollo? Claramente la respuesta es no: son factibles ciertas reformas que contribuirían a eliminar cuellos de botella y, además, los actores políticos tienen grandes posibilidades para mejorar su desempeño. Una mirada distinta al problema de la ingobernabilidad pondría el acento en la incapacidad de esos actores para gestionar el multipartidismo y, sobre esa base, podría generar respuestas a los desafíos del desarrollo humano.

El multipartidismo no es una condición

exclusiva de Costa Rica. En el contexto global hay democracias maduras que han creado mecanismos para avanzar en regímenes multipartidistas sin mayorías del partido en el poder. Francia, el Reino Unido y Alemania son algunos ejemplos. Esas sociedades han logrado conformar grandes alianzas político-partidarias para formar gobierno, con el acompañamiento de amplios grupos sociales. Este es, quizás, el mayor desafío de la política nacional en la actualidad. La mejora de los servicios públicos y la eficiencia del Estado dependen de la respuesta que la clase gobernante, y los demás actores de la sociedad civil, brinden a este dilema.

## ASPIRACIONES

### ■ SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

### ■ DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento de la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

### ■ ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público

protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

### ■ GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales, se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

### ■ PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de

participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

### ■ CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

### ■ POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

# CAPÍTULO 5

## Fortalecimiento de la democracia

### Introducción

El presente capítulo busca determinar en qué medida, en el año 2016, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el legislativo, el de acciones colectivas y el electoral, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2017.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.
- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.

- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes. Por un lado están los indicadores políticos que son objeto de seguimiento y actualización anual, y brindan la base empírica para el análisis sobre el fortalecimiento de la democracia. Por otro lado están los nuevos temas abordados, algunos de los cuales son primeras aproximaciones a asuntos complejos y otros son el resultado de investigaciones en profundidad (cuadro 5.2).

### Sistema electoral y de partidos políticos

El presente Informe sale a la luz cuando ya ha iniciado la campaña electoral que culminará en febrero de 2018. En ese contexto, se ha realizado un esfuerzo especial para entregar datos y análisis novedosos, que brinden a la ciudadanía mejores elementos de juicio para entender el escenario político en que transcurre ese proceso, de modo que pueda participar de manera informada y más activa en la escogencia de los nuevos gobernantes.

El análisis se sustenta en un esquema sencillo que analiza, por un lado, las características de las y los votantes y, por el otro, las capacidades organizativas y el desempeño

CUADRO 5.2

#### Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"

##### Temas de seguimiento

- Cultura política (encuesta Lapop)
- Indicadores electorales nacionales
- Estudio sobre las cúpulas partidarias
- Confianza ciudadana en el Gobierno
- Inestabilidad del Gabinete ministerial
- Proyectos de ley convocados por el Ejecutivo en períodos de sesiones extraordinarias
- Desempeño legislativo
- Sentencias de la Sala Constitucional
- Acciones en política exterior

##### Temas nuevos/profundidad

- Efectos de las reformas al financiamiento de los partidos políticos
- Tipología de los decretos ejecutivos de acuerdo con sus alcances políticos y jurídicos
- Controles constitucionales sobre la emisión de decretos ejecutivos
- Efectos de la duración del trámite legislativo
- Alianzas partidarias en la legislación aprobada
- Integración y estabilidad de las comisiones legislativas permanentes
- Candidaturas costarricenses en organismos internacionales

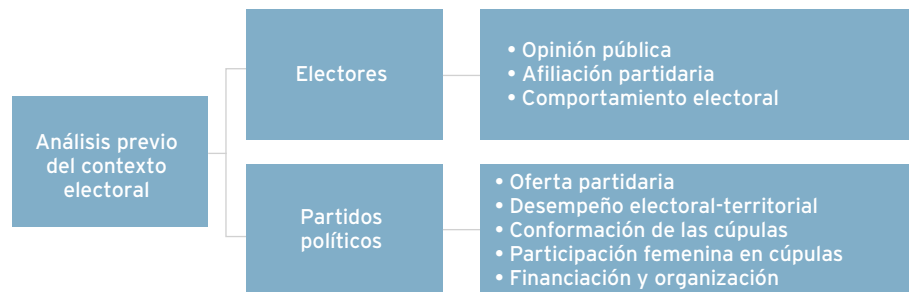
electoral de los partidos políticos (diagrama 5.1).

Los indicadores relacionados con el apoyo ciudadano a la democracia arrojaron resultados positivos: en los dos últimos años hubo una mejora en el apoyo al sistema político y la tolerancia política. Ambos sugieren que los fundamentos del sistema siguen siendo sólidos. No obstante, persisten condiciones adversas para la competencia electoral. Esta dificultad no surge de amenazas a la garantía de que disfrutaran las y los ciudadanos, de participar en elecciones limpias, libres, competidas y decisivas (O'Donnell, 2010; O'Donnell et al., 2003). La democracia costarricense ha tenido y sigue teniendo altos puntajes en todos los índices internacionales que evalúan este tema, como por ejemplo los de Freedom House (2017). La dificultad surge por el deterioro que exhibe el sistema político en su capacidad de gestionar la competencia electoral. La campaña de 2017-2018 ocurre en un entorno que se caracteriza por los débiles vínculos entre ciudadanos y partidos (desalineamiento partidario), un fuerte desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en los comicios, la persistente insatisfacción con las instituciones democráticas, y mayor incidencia de la volatilidad y el “quiebre” del voto, que pueden influir significativamente en la distribución de cuotas de poder. En la “Sinopsis” de este Informe se desarrolla una visión de más largo plazo sobre la evolución de estos indicadores y sus efectos agregados sobre el sistema electoral. Este capítulo utiliza los últimos datos disponibles para concentrarse en algunos de ellos, que caracterizan la coyuntura previa a la elección.

Por otra parte, el estudio de los actores en competencia refleja que a los comicios del 2018 concurrirá una amplia oferta partidaria que, sin embargo, difiere mucho en los niveles de desempeño electoral y de organización a lo largo y ancho del territorio. En este escenario, las agrupaciones políticas siguen acarreando altos grados de descrédito por sus acciones en general. Por ello los partidos –nuevos y viejos– deben poner énfasis, entre otros aspectos, en reconstruir sus relaciones con los diferentes sectores sociales y recuperar la confianza perdida de la ciudadanía.

DIAGRAMA 5.1

### Esquema de análisis del proceso electoral



Además, requieren fortalecer sus estructuras internas, particularmente las de reclutamiento, formación partidaria y pensamiento político, tal como se indicó en la edición anterior de este capítulo (PEN, 2013).

### El electorado respalda la democracia, pero su comportamiento sigue reflejando apatía política

Todos los años que hay elecciones, este capítulo evalúa las condiciones políticas para la competencia. Esta sección se centra en tres áreas: i) los indicadores estructurales de cultura política, que reflejan la estabilidad del sistema, ii) los indicadores coyunturales, que muestran el sentir de la población con respecto a la democracia y sus instituciones de previo al inicio de la campaña, y iii) el comportamiento de los votantes en los últimos comicios. Con ello es posible una descripción más clara del contexto electoral.

La conclusión principal de esta sección es que entre 2014 y 2016 hubo una mejora en el apoyo a la democracia y la tolerancia política, que revirtió una tendencia de erosión de ambos indicadores en el largo plazo. Sin embargo, la satisfacción ciudadana con las instituciones democráticas mantiene un balance negativo. Esta paradoja, entre el respaldo al sistema político y el descontento con sus resultados, está asociado a la apatía que se ha venido observando en el comportamiento político y electoral de la población durante los últimos años.

### Mejora el apoyo ciudadano a la democracia, pero persiste la insatisfacción con su funcionamiento

Hace cuatro años, antes de la campaña de 2013-2014, los principales indicadores políticos estuvieron en los niveles más bajos desde que se tiene registro. En esa oportunidad, este Informe anunció que el país iniciaba la campaña en el contexto más adverso desde 1978, cuando empezó a realizarse la encuesta “Barómetro de las Américas” (PEN, 2013). En esos comicios la ciudadanía optó por un cambio: el Poder Ejecutivo pasó a control de una agrupación distinta a los dos partidos tradicionales que gobernaron el país durante las tres últimas décadas, cuyas raíces claramente pueden rastrearse hasta la guerra civil de 1948 (PEN, 2014).

En esta ocasión, el escenario ha mejorado desde el punto de vista estructural. El sistema político se prepara para una elección en condiciones más favorables debido al incremento en el apoyo a la democracia y la tolerancia política, medidos por el índice de estabilidad democrática del “Barómetro de las Américas”. Sin embargo, el balance en las variables coyunturales continúa siendo negativo. Se mantiene el descontento de amplios sectores de la población con las autoridades y, en particular, con el Congreso y los partidos políticos. Dicho de otra forma: la ciudadanía sigue confiando en el sistema político y la convivencia democrática como la forma idónea para vivir en sociedad, pero no está contenta con su desempeño actual.

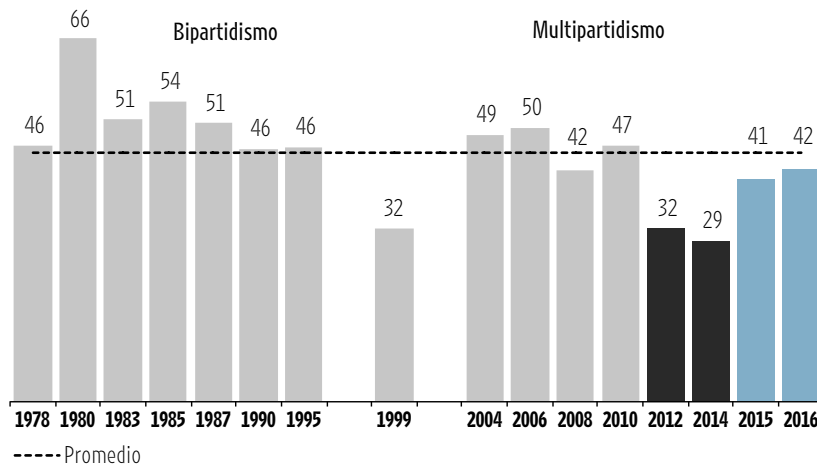
El índice de estabilidad política mide la proporción de individuos que tienen actitudes favorables hacia la democracia: aquellos que piensan que esta forma de gobierno es legítima (apoyo al sistema) y, al mismo tiempo, tienen altos niveles de tolerancia política, fundamentales para la convivencia democrática en una sociedad diversa. Cuando en una democracia la mayoría de las personas coincide con este perfil, se dice que las actitudes ciudadanas favorecen la estabilidad del sistema.

Como se ha dicho, las mediciones recientes muestran una recuperación en este ámbito. En 2012 y 2014 el país llegó a su nivel más bajo, con un índice de estabilidad democrática de 29, en una escala de 0 a 100. En 2015 hubo un primer repunte, y en 2016 se registró otra mejora que elevó el indicador a 42, un valor muy cercano al promedio de toda la serie, que es de 45 puntos (gráfico 5.1).

Sin embargo, los datos sobre los factores coyunturales asociados al quehacer de las instituciones dan cuenta de una fuerte apatía política entre la población. El descontento ciudadano está muy extendido en todo el país. Este es un fenómeno complejo y variado. Paradójicamente, el sentimiento de molestia ciudadana no se enfoca de modo prioritario en el desempeño de los gobiernos. Es más intenso el malestar con la situación y el rumbo del país. Todos los motivos sumados producen una combinación amorfa y difícil de relacionar con grupos sociales o características específicas. Tal como se indicó en el capítulo especial del *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, que se dedicó a este tema, “no hay uno, sino varios descontentos ciudadanos, con distintos perfiles y factores asociados”. Los análisis sobre cultura política siguen confirmando esta apreciación.

La situación económica del país se mantiene como uno de los rubros peor evaluados en este contexto. Ello se debe, entre otros aspectos, a la incapacidad del sistema político para generar mejores condiciones de empleo, así como a expectativas de deterioro económico y financiero del Estado. Los capítulos 2 y 3 de este Informe profundizan en los problemas de pobreza, desempleo e inestabilidad del crecimiento económico que justifican el sentir ciudadano.

GRÁFICO 5.1

Índice de estabilidad democrática<sup>a/</sup> en Costa Rica

a/ El índice mide la proporción de personas que simultáneamente muestran altos niveles de tolerancia política y apoyo a la democracia.

Fuente: Alfaro, 2017, con datos de la encuesta “Barómetro de las Américas”, de Lapop.

Los indicadores de satisfacción con el desempeño específico de los asuntos políticos también arrojan un balance negativo. En promedio, la mitad de la población manifiesta descontento, y solo una de cada tres personas expresa interés en la política. Un factor asociado es lo que técnicamente se conoce como eficacia política. Para examinar este tema, el “Barómetro de las Américas” pregunta a los entrevistados qué tan de acuerdo están con la siguiente afirmación: “a los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted”. Los resultados muestran un sentimiento de lejanía de las y los ciudadanos con respecto a las autoridades: solo un 38% cree que hay interés en escucharlos. A pesar de ello, este es el valor más alto de la eficacia política desde su primera medición en 2008, lo cual ratifica que este “síndrome de lejanía” frente a la clase política existe desde hace ya varios años.

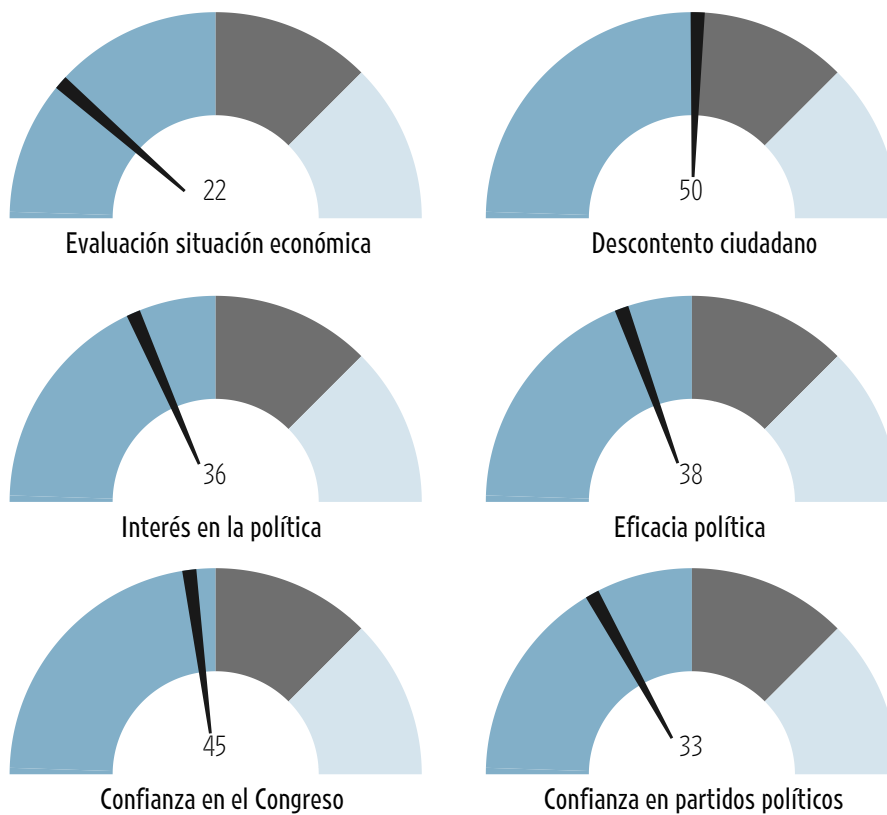
Finalmente, la confianza en el Congreso y en los partidos también tiene un balance negativo. En el gráfico 5.2 se presenta un panel con todos estos indicadores de cultura política, en el cual son evidentes la insatisfacción ciudadana con el desempeño específico de las instituciones de la democracia y el malestar con la situación en los ámbitos político y económico.

### Desalineamiento partidario de la ciudadanía refleja una historia de fuerte desencanto

La situación imperante a poco menos de un año de las elecciones presidenciales de 2018, de una ciudadanía que se siente muy lejos de los partidos políticos, es radicalmente opuesta a lo que ocurría hace más de dos décadas. Ello ilustra los cambios significativos que experimentó el sistema político en ese período.

El alineamiento partidario, medido con el indicador de las simpatías que expresan los ciudadanos hacia a los partidos, cuenta una historia de profundo desencanto con la política. A inicios de la década los noventa hubo una etapa de fuerte identificación en este ámbito: en 1993, un año antes de los comicios, los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) de manera agregada atraían a un promedio del 94% de las personas consultadas. Un 4% no se inclinaba por ninguna agrupación y menos del 2% manifestó su simpatía por un partido distinto a los dos grupos mayoritarios en ese momento. Aunque con algunos cambios, este comportamiento se mantuvo. Entre 1993 y 2001 solo un 19% de los entrevistados, en promedio, indicó que no simpatizaba con ningún partido político.

GRÁFICO 5.2

Panel de indicadores coyunturales<sup>a/</sup> de cultura política. 2016<sup>b/</sup>

a/ El indicador de **descontento ciudadano** fue calculado a partir de veinticinco variables de cultura política y publicado en el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* (2016). Los demás indicadores muestran la proporción de entrevistados que respondió positivamente a las preguntas que se detallan a continuación. **Evaluación situación económica:** ¿Considera usted que la situación económica del país es mejor, igual o peor que hace doce meses? **Interés en la política:** ¿Qué tanto interés tiene usted en la política: mucho, algo, poco o nada? **Eficacia política:** ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase: a los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted? **Confianza en el Congreso:** ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Asamblea Legislativa? **Confianza en los partidos políticos:** ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?

b/ El color celeste oscuro representa los niveles más bajos de cada indicador (menos del 50% de las opiniones), el gris valores intermedios (entre 50% y 75%) y el celeste claro los más altos (mayores al 75%).

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE y la encuesta "Barómetro de las Américas", Lapop 2016.

A partir del año 2000 se dio un realineamiento. Fue un período de erosión del bipartidismo por diversos motivos, entre los que destacan los escándalos de corrupción que involucraron a expresidentes del PLN y el PUSC. Surgieron nuevas fuerzas políticas, como el Movimiento Libertario (ML), el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Frente Amplio (FA), que atrajeron a un grupo importante de personas que anteriormente simpatizaban con los partidos tradicionales. No obstante, otra proporción significativa se alejó de la política. Entre 2004 y 2010, los ciudadanos que no tenían preferencia por ninguna agrupación aumentaron al 41%.

Alrededor del año 2011 el desalineamiento se intensificó: como lo muestra el gráfico 5.3, la mayoría de la población dejó de manifestar afinidad clara con alguna de las múltiples organizaciones políticas. De acuerdo con la información disponible, entre junio de 2011 y agosto de 2017, en promedio, el 61% de la población decía no simpatizar con ningún partido.

Como ha sucedido en ocasiones anteriores, es de esperar que conforme se acerca la fecha de las elecciones la simpatía por los partidos aumente. Sin embargo, conviene recordar que solo en dos de las 44 encuestas de opinión realizadas entre 2004 y 2017 algún partido logró captar,

por sí solo, más electores que los que se declaran "sin partido".

Por último, es importante indicar que la erosión del apoyo electoral es un fenómeno que trasciende al PLN y el PUSC y se extiende al sistema de partidos en general. Los resultados del "Barómetro de las Américas" confirman que los partidos políticos son las instituciones con los niveles de confianza más bajos (Vargas-Cullell y Rosero-Bixby, 2005 y 2007; Alfaro, 2012 y 2014). Además, de acuerdo con las simpatías de los electores, después de 2002 ninguna otra agrupación ha logrado captar a los votantes descontentos con el bipartidismo.

### El país político es más pequeño que el país geográfico

Una de las consecuencias del descenso en la participación electoral es el surgimiento de "ecosistemas del voto", que han creado conglomerados de alta participación, rodeados por vastas zonas de baja participación. Cuando esto ocurre, los partidos se enfrentan a un "país político" mucho más pequeño que las dimensiones reales del territorio nacional. Las y los ciudadanos de ese país político (o politizado) están fuertemente involucrados en la competencia electoral, mientras en las áreas circundantes las personas están "desenganchadas" de este proceso democrático básico, pues tienen una participación mínima.

El análisis de los "ecosistemas territoriales del voto", con la información más desagregada disponible sobre la participación electoral en 2014 (la proveniente de las juntas receptoras de votos), confirma que la "Costa Rica política" es más pequeña que la geográfica (recuadro 5.1).

Este ejercicio se realizó también con datos del 2010, y se observó la misma asimetría entre el centro del país y la periferia. En el Valle Central predomina el ecosistema de alta participación electoral, mientras que en regiones cercanas a las costas y zonas fronterizas prevalece el de baja participación.

Sin embargo, los datos de 2014 muestran que, con respecto a lo ocurrido en 2010, los ecosistemas de alta participación electoral tuvieron un ensanchamiento territorial a lo largo de tres zonas (puntos de color rojo en el mapa 5.1).

GRÁFICO 5.3

Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica<sup>a/</sup>



a/ Se mide con base en las simpatías partidarias de la ciudadanía. Se utiliza la base de datos de Unimer para el período de febrero de 1993 a junio de 2013. A partir de agosto de 2013 se usa información de las encuestas de opinión del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

Fuente: Elaboración propia con datos de Unimer y el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

La más grande de ellas se ubicó en el Valle Central, en la región que abarca desde San Ramón de Alajuela en el oeste, hasta Paraíso de Cartago en el este. La segunda, al igual que en 2010, correspondió a los cantones de Hojancha y Nandayure, en

Guanacaste, aunque con menor intensidad en 2014. Y la tercera zona de alta participación apareció en las últimas elecciones, en un área que se extiende hacia el norte del país y se concentra en el cantón de San Carlos.

Los conglomerados de centros de votación de baja participación (puntos de color verde en el mapa 5.1) se mantuvieron en las dos grandes regiones identificadas en 2010: una al noroeste, con especial influencia sobre la zona norte de la

## RECUADRO 5.1

**Análisis de los ecosistemas del voto: conglomerados territoriales en 2014**

Para analizar los “ecosistemas del voto” se parte de la aproximación de Waldo Tobler (1970) a la primera ley de la geografía, según la cual “todas las cosas están relacionadas entre sí, pero las cosas más próximas en el espacio tienen una relación mayor que las distantes”. Desde esta perspectiva cabe esperar que, en materia de participación electoral, los centros de votación geográficamente cercanos sean más similares entre sí, que con respecto a recintos más lejanos. Las características demográficas y socioeconómicas de los pobladores de centros vecinos tenderían a ser bastante homogéneas, por lo que es muy probable que sus patrones de votación también lo sean.

En este Informe se explora ese supuesto con herramientas de análisis geográfico. La información base incluye la georreferenciación de cada uno de los centros de votación (unidad de análisis) en las elecciones nacionales de 2014 y la participación electoral en cada junta recepto-

ra de votos instalada en esos recintos.

Se aplicó el índice de Moran I, que permite analizar conglomerados espaciales de alta y baja participación electoral a partir de tres valores. En primer lugar, se calcula la puntuación del índice. En seguida se estima una puntuación  $z$  ( $z$ -scores) basada en el promedio de participación de todas las juntas receptoras de votos del recinto electoral (escuela o colegio, por ejemplo). Y en tercer lugar se estima una probabilidad o valor de  $p$  ( $p$ -value), de que el patrón espacial observado se deba a un factor aleatorio. Además, se identifican valores atípicos que puedan sesgar o distorsionar los cálculos. La combinación de estos tres valores indica en qué medida la aparente similitud (en un conglomerado de altos o bajos valores) o diferencia (en conglomerados de valores atípicos) es más pronunciada de la que podría esperarse en una distribución aleatoria.

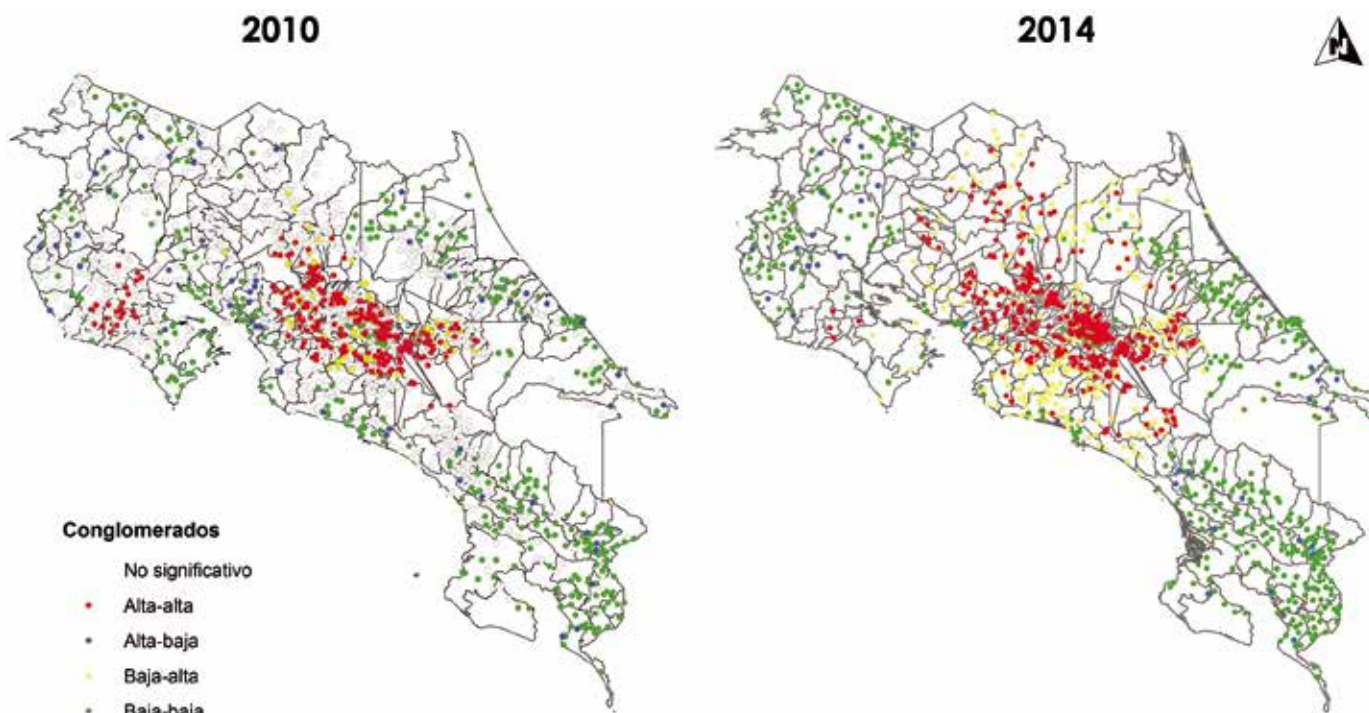
Un valor positivo indica que un centro de votación colinda con recintos que tienen niveles similares o superiores de participación electoral, en cuyo caso constituye un

conglomerado de alta participación. Por el contrario, un valor negativo indica que un centro de votación colinda con otros recintos con valores distintos (más bajos o más altos) de participación, y conforma un cluster de valores atípicos de concurrencia a las urnas.

El resultado del análisis es un mapa en el que se distinguen cuatro tipos de conglomerados espaciales estadísticamente significativos al 0,05 de confianza: i) conglomerados de alta participación (alta-alta), ii) conglomerados de baja participación (baja-baja), iii) un primer conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de alta participación colinda con recintos de baja participación (alto-bajo) y iv) un segundo conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de baja participación colinda con recintos de alta participación (bajo-alto).

Fuente: Alfaro, 2017.

## MAPA 5.1

**Conglomerados<sup>a/</sup> de juntas y centros de votación de alta y baja participación electoral. 2010 y 2014**

a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Fuente: Alfaro, 2017.

provincia de Guanacaste, y la segunda en el sureste, con focos en Limón y la península de Osa.

La identificación de estos patrones permite comprender la distribución espacial de la participación electoral y sus distintas manifestaciones geográficas. Pero, además, plantea una discusión de fondo sobre los efectos que estos patrones pueden tener sobre la competencia partidaria y la decisión electoral.

La elección presidencial de 2014, que dio la victoria al PAC en segunda ronda, se caracterizó por una fuerte concentración de votos para ese partido en el Valle Central, y muy poco apoyo en el resto del territorio. En otras palabras, el PAC logró un respaldo mayoritario en el ecosistema de alta participación, y eso le bastó para ganar los comicios. La escasa captación de votos en el resto del país, de características fundamentalmente rurales, no impidió el triunfo de esa agrupación; los bajos niveles en el indicador de nacionalización partidaria, que se mostrará más adelante, dan cuenta de ello.

Este tipo de resultado puede representar un problema si se da de manera sistemática. Los gobiernos electos en las condiciones antes descritas tendrían mandatos con bases de apoyo social reducidas y concentradas, en algunos casos incluso homogéneas en cuanto a características sociodemográficas, pero muy diferentes del resto del país. En este escenario, los gobiernos pueden privilegiar la entrega de política pública a sus bases sociales en detrimento de otras regiones, dado que con las primeras se aseguran el éxito electoral de sus partidos.

### Contexto de alta volatilidad electoral y "quiebre" del voto

La evidente transformación que ha experimentado la cultura política costarricense en los últimos veinte años ha influido sobre el comportamiento electoral de la ciudadanía. Dos indicadores que permiten medir los cambios en las preferencias de los votantes son la volatilidad electoral y el "quiebre" del voto. Ambos tienen importantes repercusiones en la elección del partido de gobierno y en su poder relativo dentro del Congreso, según sea el tamaño de su bancada legislativa.

Es usual que una proporción de las

personas que en una campaña apoyaron a un partido político, en procesos posteriores cambien de opinión y decidan respaldar a otro. Esta conducta se conoce como volatilidad electoral, y para cuantificarla se utiliza la diferencia neta en el respaldo que recibe un partido en dos elecciones consecutivas. La magnitud de este indicador tiene consecuencias para el sistema político. Una elevada volatilidad puede generar que el partido que ganó una elección con una extensa base de votantes, pierda la siguiente por una fuerte reducción de sus apoyos. En tal caso, la volatilidad facilita la alternancia en el poder. La ocurrencia de este fenómeno es más probable en sociedades donde hay amplios sectores de la ciudadanía que no simpatizan con ningún partido, como sucede en Costa Rica.

El segundo comportamiento de interés para este análisis es el de los votantes que apoyan a una agrupación en la papeleta presidencial, pero no en la nómina para la elección de diputados y diputadas. Este patrón es el que comúnmente se denomina "quiebre" del voto. Cuando la proporción de electores que actúan de esta forma es alta, genera una fragmentación que impide al partido que controla el Poder Ejecutivo contar con una fracción

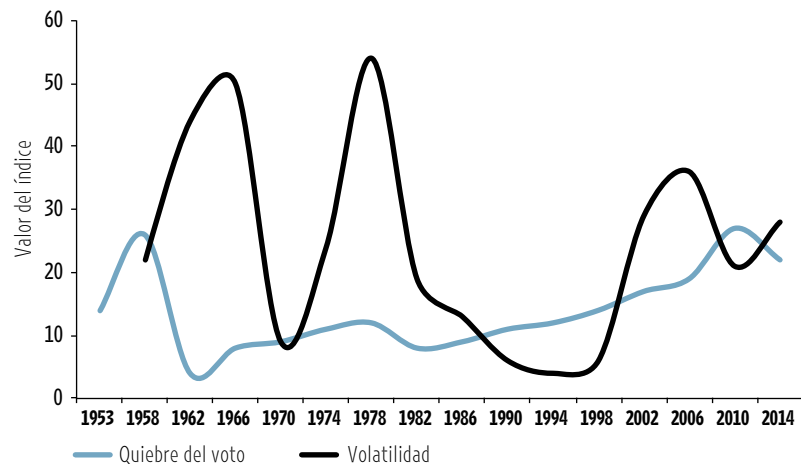
parlamentaria amplia, que facilite la aprobación de sus iniciativas en el Congreso. El quiebre del voto también es un factor determinante para la conformación de una Asamblea Legislativa más pluralista, o multipartidista. En ese caso el sistema político opera con un gobierno dividido, que requiere coaliciones interpartidarias para la toma de decisiones estratégicas.

En síntesis, la volatilidad en las preferencias electorales facilita la alternancia en el poder y el quiebre del voto genera mayor pluralidad en el ámbito parlamentario, pero también eleva los costos de negociación del Ejecutivo en su relación con el Congreso.

La campaña electoral de 2017-2018 ocurrirá en un contexto de altos niveles en ambos indicadores. La volatilidad ha aumentado de manera significativa desde 1998, cuando se produjo la ruptura del bipartidismo y la llegada de nuevas fuerzas a la arena política, aunque aún se mantiene por debajo de los valores registrados a inicios de la década de los sesenta y finales de los setenta. El quiebre del voto también muestra un crecimiento sostenido desde 1982. Llegó a su punto máximo en la elección de 2010 y se redujo levemente en la de 2014 (gráfico 5.4). El comportamiento de este indicador explica, en buena medida,

GRÁFICO 5.4

### Índices de volatilidad electoral<sup>a/</sup> y quiebre del voto<sup>b/</sup> del sistema político costarricense



a/ La volatilidad electoral se entiende como la diferencia neta en el respaldo a un partido en dos elecciones consecutivas.

b/ El quiebre del voto representa la proporción de electores que apoyan a un partido en la papeleta presidencial, pero no en la nómina para la elección legislativa.

Fuente: Alfaro, 2017, con datos del TSE



la conformación pluripartidista que ha tenido la Asamblea Legislativa a partir del 2002.

Con estos datos, es de esperar una campaña con resultados poco previsibles y que, muy probablemente, se decidirá en los últimos días del proceso, como ha ocurrido en las últimas elecciones.

### Amplias diferencias en organización y desempeño de los partidos políticos

Conocer a los partidos por dentro y delinear sus perfiles organizativos permite analizar con mayor precisión su desempeño y prever amenazas para la democracia. Cuando hay partidos débiles en organización, el sistema político tiende a mostrar las siguientes características: alta volatilidad, conflictividad en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ineficiencia de las políticas públicas y emergencia de candidatos antisistema o *outsiders* (Levitsky, 2003). La mayoría de estos rasgos se viene observando en Costa Rica durante la última década.

El análisis que se presenta en ese apartado forma parte de las investigaciones sobre partidos políticos y democracia que desde 2012 realiza el PEN en colaboración con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones. Dos hallazgos son de particular interés. El primero es que los partidos políticos actuales son muy diferentes entre sí, lo cual contradice la percepción de que todos ellos padecen los mismos problemas. Al observar en detalle su funcionamiento, es posible afirmar que en el ecosistema partidario cohabitan grupos con larga trayectoria, amplias capacidades organizativas y mayores posibilidades de conexión social y cobertura de todo el territorio, con otros más reducidos en estructura y alcance de su base social. Estos últimos, en su mayoría, surgieron en respuesta al descontento ciudadano con los partidos tradicionales y el deseo de participación política de nuevos sectores de la sociedad. La segunda conclusión, sustentada en nueva evidencia empírica, es que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, sino también de la debilidad de sus estructuras internas y sus pobres vínculos con la sociedad (Gómez Campos et al., 2013).

### Fuertes asimetrías en los apoyos territoriales y el desempeño electoral de los partidos

Al evaluar el desempeño electoral de los partidos políticos se observan grandes asimetrías. Algunos muestran una buena capacidad de atracción de votos, aunque concentrada en zonas específicas del territorio. Otros reciben apoyo de todo el país en forma más proporcional, aunque insuficiente para luchar por la silla presidencial. En este análisis se compara el índice de nacionalización partidaria (INP) con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de 2014 por las cinco agrupaciones que hoy tienen mayor representación en el Congreso.

La literatura especializada emplea el INP para medir la fortaleza relativa de los partidos a lo largo y ancho de un país, de manera que por nacionalización partidaria se debe entender el grado en que las agrupaciones políticas reciben niveles homogéneos de apoyo electoral en las distintas regiones. En teoría, un partido más nacionalizado es una organización que tiende a estar más institucionalizada y a tener un arraigo homogéneo en todo el

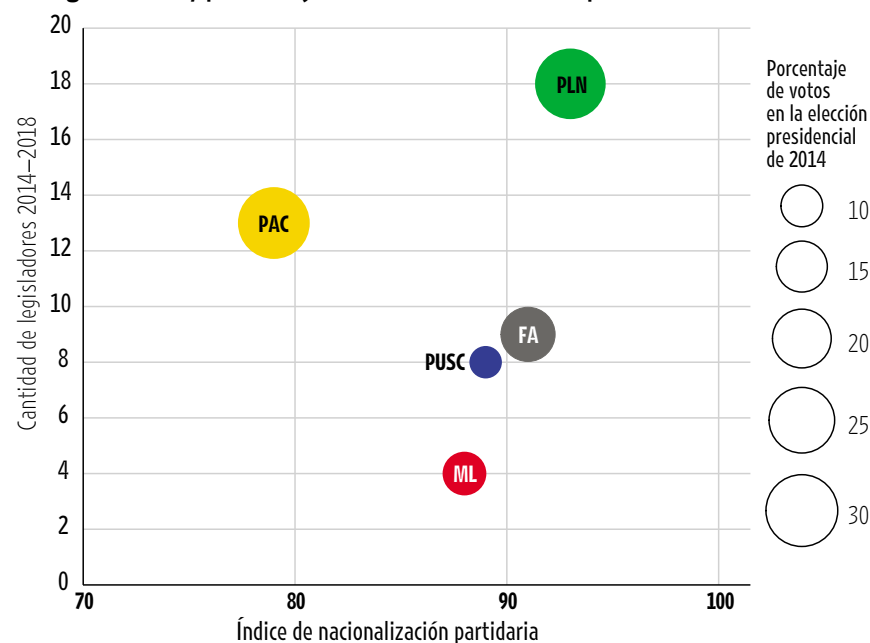
territorio. Eso significa que tiene mejores condiciones para canalizar las demandas de la ciudadanía a nivel nacional. Si además logra conquistar una amplia base de electores, el resultado es un partido fuerte, con altas posibilidades de ganar la elección presidencial y una robusta representación legislativa.

El INP se basa en el coeficiente de Gini<sup>1</sup> y permite hacer comparaciones entre partidos, entre sistemas de partidos, entre elecciones y a lo largo del tiempo. En este caso el índice se expresa en una escala de 0 a 100. Un nivel de nacionalización cercano a 0 significa que la agrupación recibe todos sus votos en una provincia y ningún respaldo en el resto del país. Cuanto más se acerque el valor a 100, más nacionalizado será el partido, es decir, recibe proporciones similares de votos en las siete provincias.

Además del INP, es importante identificar otras relaciones que den cuenta de la fuerza electoral de cada partido, ya que dos agrupaciones pueden tener índices de nacionalización similares, pero amplias diferencias en su desempeño electoral. El gráfico 5.5 muestra la relación entre el

GRÁFICO 5.5

Índice de nacionalización partidaria<sup>a/</sup> y desempeño electoral, según cantidad de legisladores y porcentaje de votos en la elección presidencial de 2014<sup>b/</sup>



a/ El índice de nacionalización partidaria se expresa en una escala de 0 a 100.

b/ Elección en primera ronda, de febrero de 2014. Se analizan los cinco partidos que obtuvieron mayor representación legislativa.

INP y la cantidad de legisladores obtenida por cada partido en los comicios 2014 (en el eje vertical del gráfico). El tamaño de cada círculo denota el porcentaje de votos que recibió cada agrupación en la primera ronda de esa elección presidencial.

La evidencia muestra que, comparativamente, en el proceso de 2014 el partido más fuerte fue el PLN: tuvo el mayor INP (93 puntos), la mayor cantidad de diputados (18) y una alta proporción de los votos presidenciales en primera ronda (29,7%). El PAC es un caso particular: fue el ganador en la elección nacional, pero su

apoyo estuvo muy concentrado en el Valle Central, por lo que su INP fue el más bajo de todos los partidos (79 puntos); en el Congreso obtuvo la segunda minoría, con 13 legisladores.

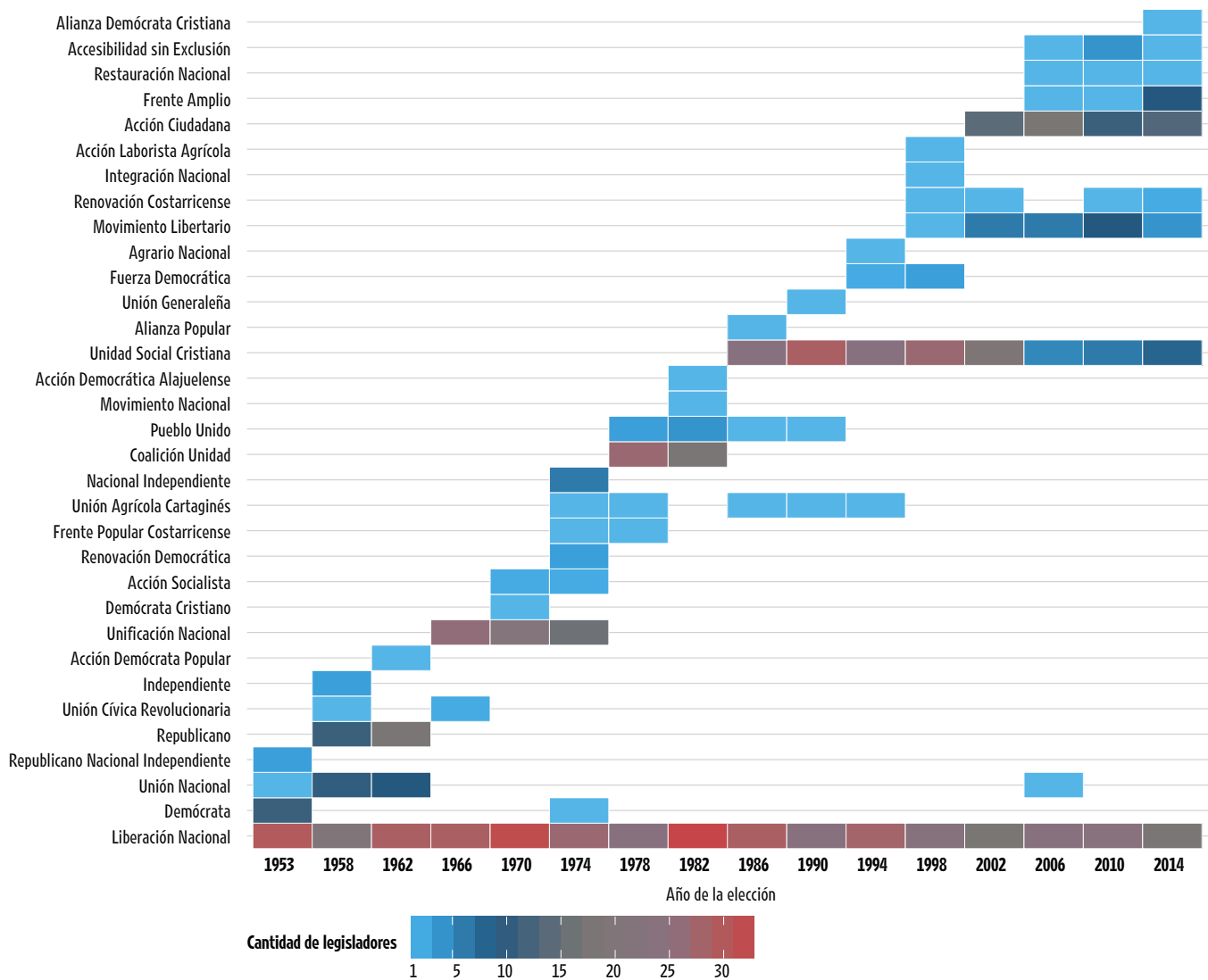
El FA tuvo un desempeño destacable. Es un partido altamente nacionalizado (91 puntos en el INP), que consiguió 9 escaños parlamentarios –la mayor cantidad en su historia– y una proporción considerable de votos presidenciales (17%). Por último, el PUSC y el ML mostraron el rendimiento más pobre, con índices de nacionalización similares. El primero

tuvo mejores resultados en la elección legislativa que en la presidencial. Lo contrario le ocurrió al ML.

La revisión histórica del éxito electoral, medido por la cantidad de legisladores obtenidos por cada partido desde 1953, evidencia que el sistema ha transitado por diversas etapas de reconfiguración. Como se observa en el gráfico 5.6, el PLN es el más estable, y el único que ha tenido presencia continua desde 1953. Hasta finales de la década de los setenta, la oposición a ese partido no logró estructurarse como una fuerza política homogénea.

GRÁFICO 5.6

**Poder electoral de los partidos políticos, según cantidad de legisladores. 1953-2014**  
(en orden de antigüedad)



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Por el contrario, numerosas agrupaciones tuvieron una importante participación en el Congreso, pero no se mantuvieron vigentes por mucho tiempo. Tal fue el caso, por ejemplo, del partido Unificación Nacional, que consiguió una amplia representación legislativa, pero únicamente en tres períodos: 26 curules en 1966, 22 en 1970 y 16 en 1974.

A partir de 1986, con la fundación del PUSC, se consolidó el bipartidismo. Por cerca de veinte años el sistema de partidos mantuvo una alta estabilidad y una fuerte adscripción ciudadana a dos agrupaciones dominantes: el PLN y el PUSC. Sin embargo, a finales de la década de los noventa ese modelo comenzó a erosionarse, lo que dio paso a una nueva etapa. En las elecciones de 1998 y 2002 incursionaron otras fuerzas políticas que desde entonces tienen representación en el Congreso: el ML, el PAC y Renovación Costarricense (RC). Poco después aparecieron el FA, Restauración Nacional (RN) y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE). En la actualidad, la Asamblea Legislativa tiene la conformación más fragmentada desde 1953 (nueve partidos). Como se indicó anteriormente, este fenómeno ha generado una pluralidad que fortalece la democracia, pero también nuevos retos en la toma de decisiones, dado que ninguna agrupación tiene la mayoría parlamentaria.

En síntesis, la evidencia expuesta confirma que el sistema costarricense de partidos políticos vive una etapa de cambios y reconfiguraciones. Los más tradicionales sufrieron un considerable debilitamiento, por la incapacidad de ampliar sus márgenes de apoyo y mantener las afiliaciones que los favorecieron en el pasado. El reto de las agrupaciones más jóvenes está en convencer a los votantes de que su oferta es distinta y de mayor calidad. En caso contrario, se exponen a ser relegadas por una ciudadanía sin fuertes adscripciones partidarias y altamente volátil en sus preferencias electorales.

Finalmente, cabe anotar que pese a la debilidad y la reducida confianza en los partidos, la población les asigna un rol preponderante, casi insustituible, en el sistema político, hecho que desde una perspectiva más amplia es señal de madurez democrática. Según el “Barómetro de las

Américas” (2016), el 72% de la ciudadanía costarricense opina que los partidos son necesarios para que la democracia opere. Además, el 82% está en desacuerdo con la idea de que sería mejor para la democracia que las agrupaciones políticas dejaran de existir. Y, por último, el 83% considera que, si no hubiera partidos, la democracia funcionaría peor o simplemente desaparecería.

La solución que plantea la ciudadanía ante esta paradoja es una mejora en la calidad de los partidos, no su desaparición. El capítulo especial del *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* (2016) investigó el tema del descontento ciudadano con la política. Uno de los métodos utilizados consistió en realizar un experimento, en el cual un grupo de personas debía escoger entre varias opciones para solucionar los problemas del país. La mayoría se inclinó por “limpiar los partidos políticos”, como tarea fundamental para restablecer la confianza en el sistema. La opción de crear más organizaciones partidarias no recibió apoyo pues, para la mayoría de los participantes, las nuevas agrupaciones nacen con los mismos vicios de las anteriores, y sus fundadores típicamente provienen de ellas.

#### Partidos más recientes con alto personalismo y poca participación femenina en sus cúpulas

En el actual contexto electoral, interesa analizar el comportamiento de los partidos en lo que concierne a la renovación de sus cúpulas, como un elemento fundamental en el remozamiento de sus estructuras. Este indicador refleja el grado de personalismo, entendido como la concentración del liderazgo en una o pocas personas, que existe en cada agrupación política. Cuanto más personalistas son los partidos, más débiles resultan sus facultades organizativas. En la práctica, tienen poco dinamismo interno, pobres mecanismos para la renovación de sus liderazgos, escasa conexión con diversos sectores de la sociedad y, por ende, menos capacidades de canalizar las demandas de la población, entre otros aspectos (recuadro 5.2).

El análisis de este tema confirma lo que las investigaciones del PEN han indicado a lo largo de los años: no existe un comportamiento uniforme. En la práctica los

partidos políticos costarricenses son muy distintos entre sí. Sin embargo, como se verá a continuación, al menos es posible agruparlos en tres tipos de organizaciones, de acuerdo con la conformación de sus cúpulas durante el período comprendido entre enero de 1982 y abril de 2017. Vale señalar que, con excepción del PLN, todas las agrupaciones fueron fundadas en ese lapso, de manera que el estudio abarca la trayectoria completa de cada una de ellas.

El gráfico 5.7 muestra el grado de personalismo político. Cada punto representa una persona en la cúpula partidaria, el color denota el sexo y la ubicación indica el tiempo durante el cual cada persona ha ocupado los más altos puestos de dirección desde que se fundó el partido, salvo en el caso del PLN.

La información recabada permite delimitar tres clases de partidos. El primer grupo exhibe altos niveles de personalismo. Son agrupaciones cuyo fundador ha estado al mando casi el 100% del tiempo de existencia de la organización. Además, algunos de los dirigentes que durante varios años tuvieron una intensa participación ya no se encuentran dentro del partido, con lo cual el liderazgo histórico recae fundamentalmente en una persona. Son los casos del PASE, RC y el ML.

Un segundo grupo tiene niveles intermedios de personalismo, con líderes que han ocupado posiciones de mando durante poco más del 50% del tiempo de existencia de sus agrupaciones. En estos partidos la participación del líder fundador fue muy importante en los años iniciales, pero luego hubo procesos de inclusión de nuevos liderazgos, que son los que dirigen la acción política en la actualidad. Esto es lo que ha sucedido en el FA y el PAC. En ambos casos destacan mujeres entre las personas que por más tiempo han ejercido cargos directivos.

El tercer grupo lo conforman las organizaciones con mayor tradición en la política costarricense: el PLN y el PUSC. Ambos muestran una amplia base de líderes en sus puestos de dirección partidaria. También son las agrupaciones que han tenido más crisis internas y procesos de renovación a lo largo de los 35 años que cubre este estudio.

Independientemente de los diferentes grados de personalismo, hay un rasgo

## RECUADRO 5.2

**Análisis y base de datos de cúpulas partidarias**

Para Mainwaring y Torcal (2006), los partidos personalistas y el voto que atraen tienen al menos cuatro características: i) en muchas democracias y semi-democracias de países en vías de desarrollo, los candidatos pueden difundir sus mensajes a través de los medios de comunicación, sin necesidad de tener una agrupación política bien estructurada, ii) el bajo desempeño de las democracias ha desacreditado a los partidos gobernantes y ha abierto la puerta a organizaciones de corte personalista, iii) las ofertas programáticas pueden ser difusas, lo que hace difícil para los votantes determinar cuál es más afín a su visión sobre los asuntos públicos, por lo que tienden a apoyar a los candidatos más que a los partidos, y iv) el voto por las agrupaciones personalistas tiende a ser mayor en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios.

Para analizar la renovación y fluidez de las cúpulas partidarias en Costa Rica, se construyó una base de datos que contiene los nombres de los máximos líderes de cada agrupación. El principal criterio utilizado para determinar quiénes conforman esas instancias es el ejercicio de cargos

de dirección o representación política, es decir, puestos que, por su importancia, se espera sean asignados a militantes que tienen un alto perfil de liderazgo y conocimiento dentro de su partido. En todos los casos se identificó a las personas que ocuparon los siguientes puestos: candidatura a la Presidencia de la República, Presidencia y Secretaría General del partido, jefatura de la fracción legislativa y candidaturas a diputados en puestos elegibles, es decir, en los primeros lugares de la papeleta de cada provincia.

Cuando una persona desempeñó más de un cargo en forma simultánea, solo se tomó en cuenta el de mayor duración o, en su defecto, el de mayor rango. Por ejemplo, si un dirigente aparecía como presidente de un partido y además como candidato presidencial, para efectos del conteo de días de permanencia en la cúpula solo se consideró el primero de esos puestos. La función como candidato presidencial se ejerce por menos tiempo -los cuatro meses que dura la campaña electoral- y además ello ocurre en el mismo lapso ya contabilizado. De este modo se evitó la duplicación de días asignados a cada persona. La base además

registra otras variables: sexo, puesto en la cúpula, fecha de inicio, fecha de salida, provincia y lugar en la papeleta (las dos últimas para el caso de las candidaturas a diputados).

Se trabajó con información de siete agrupaciones de escala nacional a las que se viene dando seguimiento desde 2012, como parte del proyecto de investigación del PEN y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE. Los partidos son: Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Frente Amplio (FA), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Renovación Costarricense (RC) y Unidad Social Cristiana (PUSC). Se analizó el período comprendido entre el 1 de enero de 1982 y el 30 de abril de 2017; este abarca la totalidad de años de existencia de las agrupaciones consideradas, con excepción del PLN, que fue fundado en 1952.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de cúpulas partidarias del PEN, 2017.

negativo que marca a la mayoría de los partidos: la escasa presencia de mujeres en altos puestos de mando. Cinco de los siete partidos políticos analizados no garantizan en la práctica una amplia participación femenina en sus cúpulas. Las excepciones son el PAC y el PASE, donde la mitad de los cargos han sido desempeñados por mujeres. El peor escenario lo tiene RC: su cúpula partidaria ha estado conformada por 31 personas, de las cuales solo cinco, o un 16%, han sido mujeres (gráfico 5.8).

#### Aporte especial: efectos de las reformas al financiamiento político de los partidos

El sistema de financiamiento de los partidos políticos es un aspecto medular en cualquier democracia y en ese contexto, como indican Casas y Zovatto (2011),

el principio de equidad en el acceso a los recursos económicos es fundamental. “Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones”.

Este año el capítulo presenta un estudio que buscó determinar si se han alcanzado los objetivos de la reforma al Código Electoral aprobadas en 2009, en materia de financiamiento político (recuadro 5.3). Para ello se hicieron entrevistas a las autoridades de siete partidos políticos nacionales seleccionados por su fuerza electoral y permanencia en el tiempo: PLN, PUSC,

ML, RC, PAC, FA y PASE. También se recogió el criterio de altos funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

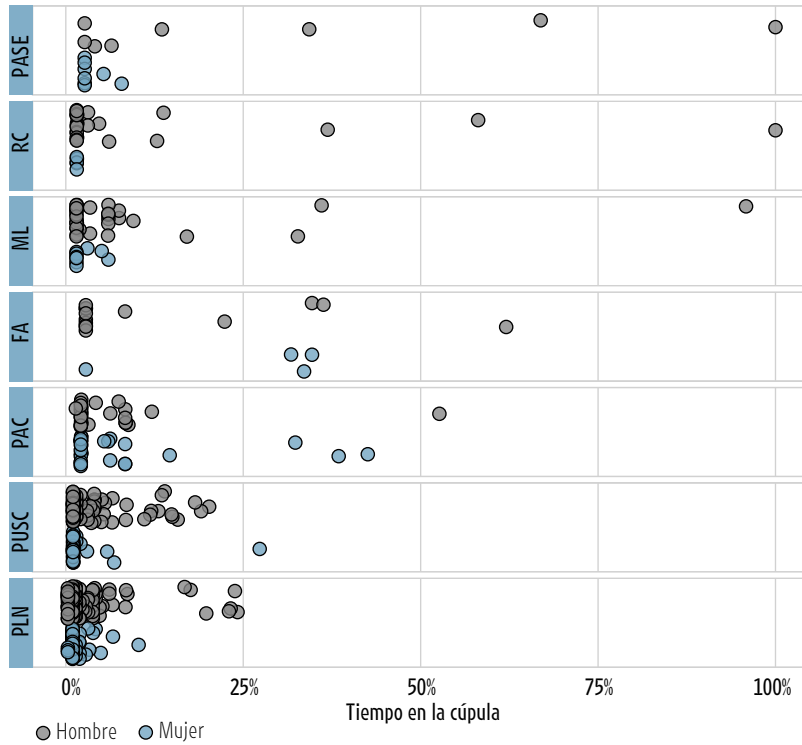
De acuerdo con el magistrado presidente del TSE, hay cuatro objetivos básicos, que las reformas sobre financiamiento debieran cumplir: i) promover condiciones de equidad en la contienda, ii) procurar la transparencia, iii) disponer de controles eficaces y sanciones adecuadas para disuadir su transgresión, y iv) contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos (Sobrado, 2014). Con base en ellos se hace la evaluación de este apartado.

#### No se garantiza la equidad en el acceso a los recursos

Al analizar los cambios normativos de los últimos años y las dificultades que señalan los partidos, se concluye que no hay una mejora sustantiva en la equidad

GRÁFICO 5.7

**Distribución de líderes partidarios<sup>a/</sup>, según sexo y tiempo de permanencia en la cúpula. 1982-2017**

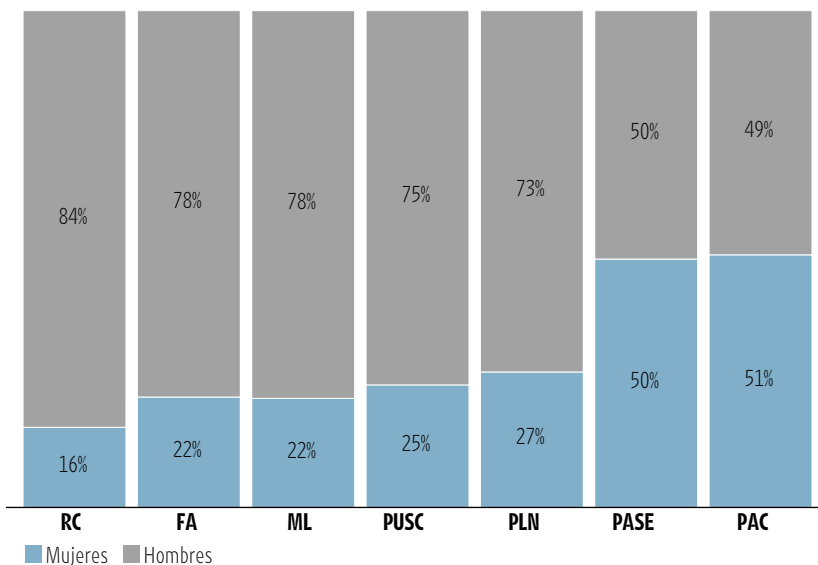


a/ Cada punto representa una persona. Se grafican todas las personas que ocuparon un puesto en la cúpula desde la fundación del partido. En el caso del PLN se considera como fecha de inicio el 1 de enero de 1982.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de cúpulas partidarias del PEN, 2017.

GRÁFICO 5.8

**Conformación de las cúpulas partidarias, por sexo. 1982-2017<sup>a/</sup>**



a/ Los datos parten de la fecha de creación del primer comité ejecutivo que consta en el expediente oficial de cada partido en el TSE, con excepción del PLN, cuya fecha de inicio es el 1 de enero de 1982.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN.

del financiamiento político. Sí es posible afirmar que el sistema es efectivo. En la campaña de 2010, el 99,7% de las liquidaciones presentadas por los partidos recibió el visto bueno para la transferencia de la contribución estatal (Sáenz, 2017). Sin embargo, gran parte de esos recursos llegó después de la elección. Ahí nace uno de los principales problemas en esta materia: la oportunidad en el acceso al financiamiento.

Antes de 1991 el aporte estatal se entregaba por adelantado, de manera que las agrupaciones tenían dinero para sus gastos de campaña. Sin embargo, la Sala Constitucional eliminó esa práctica, por considerar que el subsidio adelantado era discriminatorio, limitaba a los partidos minoritarios y fortalecía a los más consolidados (Casas, 2001). Como consecuencia de ello, las agrupaciones que competían empezaron a tener problemas económicos. Las reformas de 1997 y 2009 restablecieron el adelanto parcial de la contribución pública (un 15%), pero sujeto a garantías líquidas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, todos los partidos siguen teniendo dificultades para conseguir fondos antes de la elección. La solución ha sido optar por créditos bancarios. El problema es, nuevamente, que los partidos más grandes y con mayor capacidad de brindar garantías tienen más posibilidades de obtener ese tipo de financiamiento. En la práctica, y a pesar de las reformas, el acceso equitativo y oportuno a los recursos sigue siendo un desafío pendiente para el sistema.

Un factor de peso en esta situación de inequidad es la falta de normativa sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación, ya que la publicidad es uno de los principales rubros de gasto electoral. En otros países existen las denominadas “franjas electorales”, espacios de difusión gratuitos en los medios de comunicación que por ley se asignan a los partidos. Desde 2001 el TSE ha insistido en que Costa Rica debe avanzar hacia la implementación de ese instrumento, pero la iniciativa no ha sido aprobada por las mismas agrupaciones políticas en la Asamblea Legislativa.

El financiamiento privado es otra fuente de ingresos. El Código Electoral de 2009 permite las donaciones de personas

## RECUADRO 5.3

**Características del sistema de financiamiento político en Costa Rica**

En 1949, Costa Rica se convirtió en uno de los primeros países de la región latinoamericana en instaurar un sistema mixto de financiamiento político. Entre las principales normas que regulan esta materia están el artículo 96 de la Constitución Política y el Código Electoral promulgado en 2009.

El país tiene un **sistema mixto**, que permite donaciones privadas sujetas a regulaciones y el aporte de fondos públicos. Este último puede ser de dos tipos: directo o indirecto. En el primer caso, la Constitución Política indica que la contribución será equivalente al 0,19% del PIB del año tras anterior a la elección para presidente, vicepresidente y diputados, y el Código Electoral asigna un 0,03% del PIB para los comicios municipales. No existen previsiones de financiamiento indirecto, como sí ocurre en otras naciones. En este caso la normativa más importante es la relacionada con el acceso subvencionado de los partidos a los medios de comunicación. Costa Rica, Honduras y Venezuela son los únicos países en América Latina que no tienen disposiciones en esta materia (Londoño y Zovatto, 2014).

El esquema actual también regula las **fuentes de financiamiento**. Prohíbe las contribuciones anónimas o de personas jurídicas y/o extranjeras, así como las donaciones directas a los candidatos, de modo tal que todos los recursos deben ser recibidos por la tesorería del partido.

Sí se permiten las contribuciones de personas físicas, pero deben ser reportadas al TSE.

El sistema se rige por el principio de **transparencia financiera**, que impone a los partidos, candidatos y otros actores políticos la obligación de revelar a las autoridades, y a la ciudadanía en general, las fuentes y el uso de sus recursos. Se exige la publicación de los resultados de las auditorías de registros contables de los candidatos y partidos. En período electoral, las tesorerías de las agrupaciones deben informar mensualmente sobre las donaciones que reciban, y de manera trimestral en período no electoral.

Si el Tribunal Supremo de Elecciones detecta irregularidades en un partido o candidato, se activa el **régimen sancionatorio**. Dependiendo del delito cometido, la normativa prevé castigos que van desde el pago de multas hasta penas de prisión.

Todas estas características se dan en el marco del principio de **equidad electoral**, mediante el cual se busca facilitar la participación ciudadana en la política, garantizando recursos que propicien una justa competencia entre todos los partidos. Se parte de la premisa de que todas las personas están igualmente habilitadas para el ejercicio del poder y que, de existir un acceso desigual al financiamiento político, se produciría un desequilibrio en la contienda electoral.

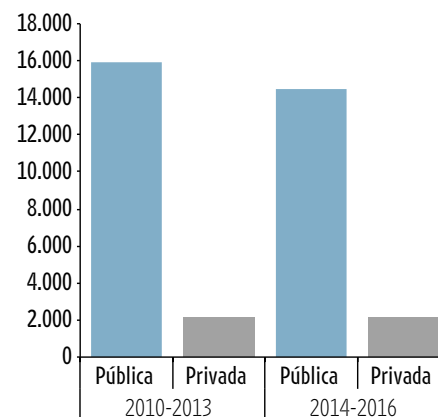
Fuente: Elaboración propia con base en Londoño y Zovatto, 2014, e IDEEA, 2017.

físicas, con el único requisito de que los partidos publiquen, en un periódico de circulación nacional, la lista de sus contribuyentes y los montos respectivos. La mayoría de las agrupaciones admite que estos aportes han disminuido, probablemente como resultado del descenso en las simpatías partidarias de la ciudadanía y de la disposición antes mencionada, sobre la publicidad y transparencia con respecto a los donantes (Sáenz, 2017).

El balance general muestra que, aunque formalmente el sistema de financiamiento es mixto, en la práctica está operando como un sistema de contribución estatal. Los datos más recientes muestran que la gran mayoría de los recursos que captan y gastan los partidos proviene de fondos públicos (gráfico 5.9).

Dado este contexto, un reto de investigación a futuro son los beneficios que podrían estar obteniendo otros actores

## GRÁFICO 5.9

**Recursos captados por los partidos políticos, según tipo de contribución<sup>a/</sup>**  
(millones de colones)

a/ La contribución pública es el monto que el Estado aporta a los partidos para sufragar sus gastos de campaña, así como para satisfacer las necesidades de capacitación y organización política, tanto en el período electoral como en el no electoral. Se entiende por contribución privada toda donación que una persona realice en forma directa a favor de un partido político, en dinero en efectivo, valores financieros o bienes inscribibles, según lo autoricen la ley y los estatutos de cada partido.

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2017.

involucrados en el financiamiento político, en particular los medios de comunicación y el sistema bancario. En el primer caso, cabe anotar que, en el proceso electoral de 2014, un 29% de todos los gastos de campaña se destinó al rubro de publicidad (Sáenz, 2017). Y en el segundo caso, debe recordarse que el crédito bancario ha sido el principal mecanismo que los partidos han utilizado para subsanar la falta de recursos antes de la elección.

**Bonos de deuda política obstaculizan el avance en transparencia**

Tanto las autoridades partidarias como las del TSE confirman que, en materia de transparencia, el sistema de financiamiento ha mejorado tras las reformas de los últimos años. No obstante, aún hay grandes desafíos por resolver, en especial las distorsiones que generan los llamados “bonos de deuda política”.

Las nuevas obligaciones que tienen los partidos políticos, de presentar y publicar cada año sus estados financieros e

informes parciales trimestralmente, han promovido la adopción de procedimientos contables acordes con los objetivos de mayor transparencia y control partidario.

El Código Electoral promulgado en 2009 también asigna responsabilidades claras –cuyo incumplimiento acarrea sanciones penales– a las personas a cargo de la tesorería y la gestión contable de los partidos. Esto ha favorecido la rigurosidad de los controles internos y la profesionalización de los funcionarios, algo que no era común antes de la reforma (Sáenz, 2017). También destaca el apoyo que ha brindado el TSE por medio de actividades de capacitación y atención de consultas, lo cual ha facilitado la labor partidaria en estas áreas de alta complejidad técnica.

Sin embargo, como se mencionó, uno de los asuntos que las reformas siguen sin resolver, pese a las recomendaciones del TSE, son los efectos negativos que generan los certificados de cesión, también conocidos como “bonos de deuda política”.

Los partidos financian buena parte de sus campañas mediante la captación previa de recursos económicos a cambio de certificados de cesión. Estos son títulos valores con montos nominales, que las agrupaciones políticas venden en el mercado con un descuento que se negocia con cada comprador. Luego del proceso electoral, el TSE revisa y aprueba los gastos de los partidos y, con base en ello, el Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería Nacional, paga a cada uno de ellos el monto que le corresponde, de acuerdo con su caudal electoral y la distribución de certificados de cesión. Hacienda paga el monto nominal de cada documento, de modo tal que los compradores se ganan el descuento acordado en la venta, que funciona como un incentivo financiero. Por ejemplo, un certificado de cesión por 100.000 colones puede ser vendido en 80.000; si el partido logra los votos suficientes, el comprador recibirá la totalidad del valor nominal y, por tanto, una ganancia de 20.000 colones. Como se dijo, el descuento es algo que negocian los partidos con cada comprador y, por ende, puede variar (PEN, 2011).

Dado que están haciendo una inversión, los compradores de certificados también asumen un riesgo, aunque no siempre

estén conscientes de ello. Estos instrumentos se emiten por series: la A es la más segura, porque es la primera que se paga, y conforme se emiten más series (B, C, D, etc.) aumenta el riesgo de no pago. Todo depende del caudal electoral del partido: más votos obtenidos implican mayor monto de financiamiento político asignado. De ahí que, cuando se registran compras de certificados por sumas muy altas, en series poco probables de ser pagadas, surgen sospechas fundadas de que no se trate de inversiones, sino de contribuciones encubiertas, o incluso de engaños (PEN, 2011).

Los certificados de cesión ocasionan al menos tres problemas. El primero es que los partidos los pueden utilizar como un mecanismo encubierto para obtener financiamiento privado de fuentes expresamente prohibidas por el Código Electoral, como por ejemplo personas jurídicas. El segundo es que generan inequidad en el acceso a recursos económicos, ya que a las agrupaciones que tienen mejores expectativas de voto según las encuestas les resulta más fácil colocar sus certificados. En tercer lugar, y en un sentido más relacionado con la ética en el uso de este instrumento, los tenedores de certificados se pueden sentir estafados, pues esperan el reembolso de los montos invertidos, pero si la agrupación no obtiene el caudal electoral suficiente, cabe la posibilidad de que eso no ocurra. El problema es que, para lograr la colocación de certificados en el mercado, es posible que los partidos no informen de manera adecuada acerca del riesgo que conlleva su compra (PEN, 2011).

A pesar de las repercusiones negativas, todos los líderes partidarios entrevistados señalaron que están satisfechos con el funcionamiento de los certificados y que estos han sido útiles para sus agrupaciones. Se emplean para comprar espacios en medios de comunicación –principalmente radio–, como garantía para obtener créditos, o como forma de pago de otros servicios necesarios para la campaña electoral. Además, tienen la ventaja de que no pueden ser embargados, lo cual es un aliciente adicional para su colocación en el mercado.

A pesar de que el TSE ha impulsado su eliminación, la conformidad y satisfacción de las agrupaciones políticas con

este instrumento reduce las posibilidades de reformar la legislación, tomando en cuenta que cualquier modificación en este ámbito depende de la dinámica político-partidaria en la Asamblea Legislativa (Sáenz, 2017).

### Mejora el sistema de controles y sanciones

Un aspecto que tuvo particular énfasis en las reformas del Código Electoral de 2009 fue el fortalecimiento de las capacidades del TSE en materia de controles y sanciones asociados al financiamiento político. “Se procuró que el incumplimiento de todas las obligaciones y el descauto de cualquier prohibición tuviera aparejada una sanción” (Sobrado, 2014).

Los efectos de la nueva normativa se reflejan en una cantidad importante de indagaciones abiertas por el TSE, algunas de las cuales han sido remitidas al Ministerio Público. El cuadro 5.3 da cuenta de que las investigaciones operan tanto sobre partidos nacionales como locales. En seis casos se iniciaron procesos judiciales por delitos de estafa y falsificación de documentos, entre otros.

La mayoría de los partidos consultados reconoce la pertinencia y necesidad de las reformas que endurecieron los controles y las sanciones. Ninguno se pronunció abiertamente en contra de ellos. Sí hubo, en cambio, una crítica reiterada al procedimiento y las actuaciones del TSE con respecto al control de las liquidaciones que se presentan.

La principal crítica señala aparentes excesos en las interpretaciones del Tribunal, que conducen al rechazo de facturas y, en consecuencia, al no reconocimiento de los montos respectivos (Sáenz, 2017). Todos los partidos analizados coinciden en que los procesos de revisión y aprobación son poco ágiles, inflexibles y prolongados, aun cuando los tiempos de respuesta son considerablemente menores que los del sistema de control anterior, que estaba a cargo de la Contraloría General de la República. Esta institución duraba hasta veinte meses, mientras que el TSE requiere, en promedio, tres meses para la tramitación de informes parciales. En cuanto al reembolso de los gastos liquidados, el tiempo de espera pasó de cinco meses y medio en las elecciones de 2010,

CUADRO 5.3

**Cantidad de investigaciones abiertas por el TSE y asuntos trasladados al Ministerio Público, por partido político. 2010-2017<sup>a/</sup>**

Tipo	Partido político	Casos abiertos por el TSE	Asuntos remitidos al Ministerio Público	Posible delito <sup>b/</sup>
Nacional	Liberación Nacional	12	5	Estafa, estructuras paralelas, donaciones de personas jurídicas, falsedad ideológica, entre otros.
	Movimiento Libertario	11	3	Donación de persona jurídica, estafa, presunta legitimación de capitales.
	Accesibilidad sin Exclusión	5	2	Estafa y falsedad ideológica, recepción de contribuciones privadas.
	Acción Ciudadana	6	2	Estafa y falsificación de documentos.
	Renovación Costarricense	7	1	Estafa, falsedad ideológica, falsificación de documentos públicos.
	Unidad Social Cristiana	7	1	Legitimación de capitales.
	Restauración Nacional	4	0	
	Frente Amplio	3	0	
	Integración Nacional	3	0	
	Alianza Patriótica	1	0	
	Avance Nacional	1	0	
	Republicano Social Cristiano	1	0	
Coalición	Unidos por San Carlos	1	0	
	Unión Liberiana	2	0	
Cantonal	Alianza por San José	1	0	
	Alianza Social por La Unión	1	0	
	Curridabat Siglo XXI	1	0	
	Del Sol	1	0	
	Solidaridad	1	0	
	Yunta Progresista Escazuceña	1	0	
Varios <sup>c/</sup>		6	0	
<b>Total</b>		<b>76</b>	<b>14</b>	

a/ Fecha de corte a agosto de 2017.

b/ Se refiere únicamente a los asuntos trasladados al Ministerio Público.

c/ La categoría "Varios" alude a una investigación del TSE que incluye a varios partidos: PAC, Avance Nacional, PASE, PLN, ML y PUSC.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE, 2017.

a poco más siete meses en las de 2014 (Chacón, 2017).

Se detectó que gran parte de las disconformidades se relaciona con la cantidad de facturas y la forma en que son revisadas. Inicialmente el TSE selecciona una muestra de comprobantes con base en los rubros más onerosos de la liquidación. Si se encuentran irregularidades sustantivas, se aumenta el número de facturas para estudio. Como es obvio, en estos casos se incrementan los tiempos de revisión con respecto a lo previsto y esperado por los partidos políticos.

A pesar de las críticas, todos los partidos reconocen que hay una mejoría significativa con respecto al esquema anterior. Ahora se cuenta con un órgano de control que ofrece un contacto permanente, abierto y personalizado con los partidos políticos, y normas claras, con sus respectivas sanciones, sobre conductas específicas. También se valoran positivamente los procesos de capacitación realizados por el IFED en conjunto con el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, que han sido de gran utilidad para los partidos (Sáenz, 2017).

#### Fortalecimiento de las estructuras financieras de los partidos

Uno de los efectos más evidentes que han tenido las reformas de los últimos años ha sido el fortalecimiento de la organización partidaria en los ámbitos financiero y contable.

Las investigaciones conjuntas que desde el año 2012 realizan el PEN y el TSE dan cuenta de partidos con estructuras muy diversas, algunos con más vida interna y alcances organizativos que otros. Sin embargo, en todos los casos se observan grandes debilidades para cumplir satisfac-



toriamente con las funciones centrales de toda agrupación política.

Con los cambios en la legislación, todos los partidos han tenido que ajustarse a estándares mínimos de organización en materia contable. La evidencia muestra signos de mejora en la administración financiera y una ampliación del aparato burocrático. Los líderes entrevistados coinciden en que sus agrupaciones se han fortalecido con la incorporación de contadores y auditores profesionales que ahora tienen a cargo los asuntos financieros, a diferencia de la situación anterior, cuando esas funciones las desempeñaban militantes que no necesariamente tenían el conocimiento requerido. Este proceso ha implicado un período de aprendizaje, en el que la mayoría de los partidos ha ido reduciendo los errores y apegándose más a los procedimientos establecidos por la ley y el TSE.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA

véase Sáenz, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Gestión y representación política responsables

En esta sección se evalúa el desempeño de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con base en las variables de gestión política que se presentan en el diagrama 5. 2.

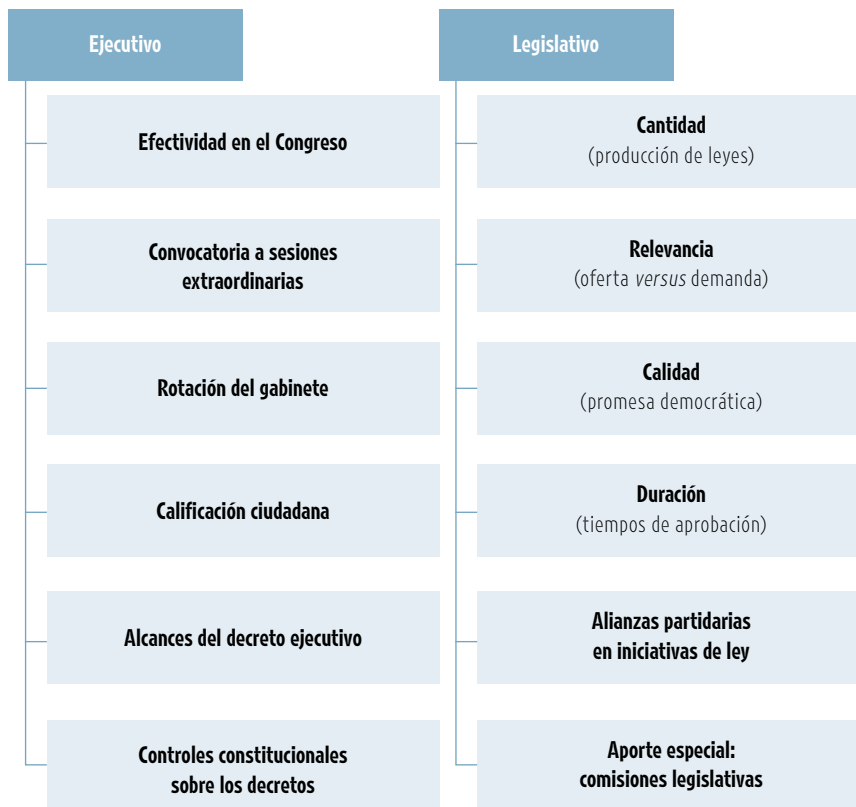
El balance de 2016 muestra una recuperación en varios de los indicadores de gestión política, tanto del Ejecutivo como del Legislativo. Sin embargo, ese avance es insuficiente para modificar los componentes estructurales del sistema político, que siguen evidenciando la incapacidad del Ejecutivo para tramitar gran parte de su agenda legislativa, la lentitud del proceso parlamentario y las dificultades para construir acuerdos de amplio alcance sobre los temas que la ciudadanía considera prioritarios para el desarrollo humano del país.

### Señales de mejora en gestión del Ejecutivo, pese a dificultades del contexto

En 2016 e inicios del 2017 hubo mejoras en la gestión del Gobierno con respecto a

DIAGRAMA 5.2

### Variables para el análisis del desempeño de los poderes Ejecutivo y Legislativo



los dos años previos. Los niveles de aprobación ciudadana a su labor tuvieron un repunte significativo y el Gabinete ministerial no experimentó cambios que produjeran inestabilidad, como en períodos anteriores. Durante la tercera legislatura en el Congreso, el Ejecutivo logró la más alta tasa de éxito de sus iniciativas, pese a la variabilidad que caracterizó su agenda. Ese logro, sin embargo, se mantuvo entre los rangos más bajos de los últimos veintisiete años.

Estos avances relativos ocurren en un contexto de creciente complejidad para la gestión presidencial. Un análisis a profundidad sobre los decretos ejecutivos constató que esta herramienta ha sido ampliamente utilizada por los gobiernos desde 1990, pero ha sido insuficiente para superar el inmovilismo político y avanzar en temas clave. Además, la fragmentación partidaria incrementa los costos de negociación del Ejecutivo en la arena legislativa. Así lo demuestra la reducción

en la cantidad leyes de su iniciativa que logró aprobar en los últimos años. En tales circunstancias, la posibilidad de que el Gobierno, por sí solo, impulse una agenda política con cambios significativos es poco realista. Se requiere mayor coordinación con los demás poderes de la República y con los sectores sociales.

### El contexto: debilidad estructural del Ejecutivo ante el Congreso

El Poder Ejecutivo enfrenta un escenario adverso en la gestión de su proyecto político en el Congreso. Dos factores explican tal situación. El primero es la ausencia de mayorías parlamentarias del partido oficialista, que dificulta el trámite expedito de su agenda. El segundo es más estructural, y se relaciona con la baja capacidad que tiene el Gobierno para impulsar sus iniciativas en la Asamblea Legislativa.

El índice de potencia institucional legislativa (IPII; Santos et al., 2014) mide las capacidades del Ejecutivo para incidir en

la agenda del Congreso, con base en catorce variables extraídas de la Constitución Política y los reglamentos. Toma valores de 0 a 1, donde 1 indica que el Ejecutivo cuenta con amplias prerrogativas institucionales para influir sobre el Legislativo (García, 2009). En Costa Rica el IPIL es de tan solo 0,32, igual que el de México y el más bajo de América Latina.

Antes del 2002 los partidos de gobierno solían tener altas proporciones de diputados, o incluso la mayoría en el Congreso, lo que, en principio, facilitaba el trámite y aprobación de sus proyectos. Con la llegada del multipartidismo el tamaño de los bloques oficialistas se redujo y, por ende, se hizo más difícil la gestión de la agenda gubernamental.

Los datos de largo plazo respaldan esta afirmación. El balance general muestra un descenso significativo de la participación del Ejecutivo en la agenda legislativa. En la época del bipartidismo, casi la mitad de las leyes aprobadas fue iniciativa de la Presidencia de la República (promedio anual de 47%). Con la consolidación del multipartidismo la proporción se redujo a 32%.

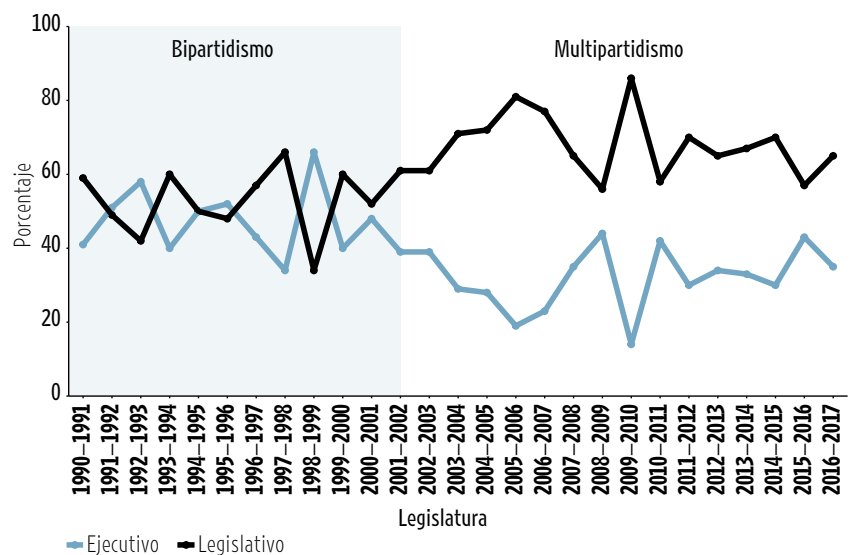
En el período 1990-2017, el mandatario que logró mayor efectividad en el Congreso durante sus cuatro años de gestión fue Rodríguez Echeverría (1998-2002), con un 48% de su agenda aprobada, en promedio. El de menor influencia fue Pacheco de la Espriella (2002-2006), con tan solo un 28%. En la actual administración –se consideran los tres años de mandato transcurridos hasta el momento– la proporción es de 36%. El gráfico 5.10 muestra los porcentajes de leyes iniciadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo, y la relativa pérdida de efectividad de este último.

#### Agenda legislativa del Ejecutivo es inestable y con bajos niveles de éxito, a pesar de la mejora del último año

Desde hace tres años este capítulo evalúa la dinámica de las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa, cuando es potestad del Ejecutivo definir los temas de discusión parlamentaria. Con base en ello es posible estudiar dos variables de interés: la estabilidad de la agenda de proyectos convocados y la tasa de éxito en su aprobación.

GRÁFICO 5.10

#### Proporción de la legislación aprobada, según iniciativa



Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Con respecto a la primera variable, los resultados confirman que a partir del 2002 el Ejecutivo ha tenido más dificultades para consolidar una agenda de proyectos para discusión y aprobación en el Congreso. Durante el período de sesiones extraordinarias es frecuente la convocatoria y retiro de iniciativas legislativas, fenómeno que ha sido aún más pronunciado en los últimos dos años.

La aprobación de proyectos del Ejecutivo no refleja un comportamiento claro en el largo plazo. No obstante, desde el 2014 sí es evidente el deterioro en la tasa de éxito con respecto a los datos históricos, a pesar de una mejora en la legislatura más reciente. El análisis de este tema se hace con información de la base de datos de convocatorias en sesiones extraordinarias, construida por el PEN (recuadro 5.4).

Con datos para veintiún años (tres primeras legislaturas de cada gobierno desde 1990) se determinó que la cantidad de proyectos que conforman la agenda del Ejecutivo es muy variada, pero la administración Solís Rivera destaca como la que más iniciativas ha sometido a discusión en el Congreso.

En promedio se convocan 187 proyectos de ley por año, aunque hay amplias variaciones a lo largo del período de estudio. La

agenda más reducida fue la de la primera legislatura de la administración Calderón Fournier (1990-1991), con 105 iniciativas. La más abultada, hasta el momento, ha sido la del primer año del actual Gobierno (2014-2015), con 315 proyectos.

La estabilidad en la agenda se mide por la cantidad de veces que cada iniciativa fue presentada al Congreso, ya que, como se señaló anteriormente, en los últimos años se ha vuelto cada vez más común la práctica de introducir y retirar un mismo proyecto. Este es un indicador de la dificultad que enfrenta el Ejecutivo para consolidar su agenda legislativa: cuanto mayor es el número de veces que un proyecto se somete a discusión, mayor es la negociación o el ajuste estratégico que se requiere para impulsarlo. Por el contrario, cuanto menor es la cantidad de convocatorias de una iniciativa, se supone que su inclusión en el debate parlamentario goza de algún grado de apoyo y, por ende, resulta más viable. En estos casos se dice que el comportamiento de la agenda es estable. Vale aclarar que este indicador no dice nada sobre la calidad de las propuestas, ni sobre sus posibilidades de aprobación. Eso depende de las negociaciones a lo interno del Congreso y del liderazgo que ejerza el Ministro de la Presidencia, quien tiene

## RECUADRO 5.4

**Análisis y base de datos de las convocatorias del Ejecutivo en sesiones extraordinarias**

Las estrategias del Ejecutivo para promover sus iniciativas en el Congreso han variado desde que en Costa Rica predominaba un sistema bipartidista, en los años noventa. Su principal herramienta es la convocatoria y retiro de proyectos de ley durante las llamadas sesiones extraordinarias. Estas se llevan a cabo durante seis meses del año, repartidos en dos períodos; el primero abarca todo el mes de agosto y el segundo se desarrolla entre diciembre y abril<sup>2</sup>. En esos lapsos el Ejecutivo decide qué se discute en la Asamblea Legislativa.

Aunque no hay reglas formales para la convocatoria de proyectos, al observar el comportamiento de cada gobierno es posible inferir la estrategia seguida. La herramienta de convocatoria y retiro, usada tácticamente, brinda la flexibilidad de incluir y excluir propuestas de la corriente legislativa, de acuerdo con la urgencia o el ambiente político en torno a ellas. Esto se hace para desbloquear la agenda de ciertas comisiones y lograr que avancen las iniciativas clave para el gobierno de turno.

Cuando un Ejecutivo convoca –y mantiene– pocos proyectos de ley durante las sesiones extraordinarias, suele ser por la

necesidad de concentrar toda la discusión en una agenda reducida y prioritaria. Cuando una iniciativa es planteada varias veces, puede deberse a cambios en el ambiente político, o bien al interés de modificar su posición en el orden del día. También es importante notar que, en los casos de proyectos que son presentados en múltiples ocasiones, cada vez que son retirados de la corriente legislativa se pierde un valioso tiempo de debate, lo cual también puede retrasar su aprobación. De todas formas, el aumento en la cantidad de convocatorias y retiros es signo de la dificultad del Ejecutivo para consolidar la agenda que desea impulsar en el Congreso.

Para analizar esta dinámica, el PEN construyó una base de datos que registra todos los proyectos de ley convocados en sesiones extraordinarias durante los tres primeros años de cada administración desde 1990, así como el número de veces que cada iniciativa fue presentada. Las fuentes de información son el diario oficial *La Gaceta* y la Asamblea Legislativa.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de convocatorias del Ejecutivo a sesiones extraordinarias del PEN, 2017.

son atípicos, es decir, arrojan valores extremos, que no permiten evaluar con precisión las variaciones que ocurren con la gran mayoría de los proyectos convocados. Para evitar esa distorsión se aplicó un procedimiento estadístico de imputación, en el cual se sustituyen los datos extremos –que en este caso representan el 11% de la base de datos– por el valor promedio de cada legislatura. El objetivo es producir una imagen más nítida de lo sucedido en los casos que sí resultan típicos.

Lo usual es que los proyectos de ley se convoquen una vez, tal como lo denota, en el gráfico 5.11, la altura de cada una de las curvas de distribución por año. Al analizar los datos por administración, el actual Gobierno destaca por tener la mayor inestabilidad en su agenda, lo que se refleja en una curva de distribución más extendida hacia la derecha, en particular en los años segundo y tercero, en los cuales hubo iniciativas que se presentaron seis veces o más.

La inestabilidad de la agenda se ha vuelto más común en la medida en que la conformación de la Asamblea Legislativa se ha ido fragmentando, con la única salvedad –hasta el momento– de la administración Chinchilla Miranda: a pesar de tener un Congreso dividido, en los dos primeros años su estrategia fue de pocas convocatorias.

En todo caso, los datos analizados indican que, en la actualidad, el trámite legislativo demanda mayor diálogo político entre los partidos representados y, en ese contexto, cobra mayor importancia el manejo estratégico de las convocatorias y retiros por parte del Ejecutivo, así como el rol que desempeña el Ministro de la Presidencia como responsable directo de las negociaciones con el Congreso.

La segunda dimensión de interés en este estudio es la tasa de aprobación de los proyectos convocados en el período de sesiones extraordinarias<sup>3</sup>. Este indicador provee una medida aproximada de la forma en que transcurren las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como del éxito global obtenido por el primero. Se debe tener en cuenta que la cantidad de iniciativas de ley prioritarias varía según administración y año. La tasa de éxito no arroja información sobre ese aspecto. Lo que se pretende medir es la complejidad

entre sus principales funciones buscar los apoyos necesarios para la agenda gubernamental.

En el período analizado hubo años atípicos, en los que se registraron numerosas convocatorias y desconvocatorias. El caso más extremo se dio en el segundo año de la administración Arias Sánchez (2007-2008), cuando un proyecto fue presentado veinticinco veces. Se trató de la “Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones” (expediente 16397), que generó un fuerte rechazo en el Congreso, así como de sindicatos y sectores sociales que se oponían a un presunto debilitamiento del ICE. Durante esa misma legislatura otras cuatro propuestas tuvieron más de diez convocatorias; entre ellas destaca la

Ley Reguladora del Mercado de Seguros (expediente 16305), que se introdujo doce veces en la corriente legislativa y que, al igual que la anterior, fue parte de la agenda de implementación del tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

El segundo período con mayor cantidad de convocatorias fue el correspondiente al segundo año de la administración Solís Rivera (2015-2016). El proyecto que más se presentó (quince veces) fue el de “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y promoción del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana” (expediente 18252). Otras cinco iniciativas fueron convocadas diez o más veces.

Como ya se indicó, los casos reseñados

de la situación que puede enfrentar el Ejecutivo al buscar la aprobación de su agenda, y el balance de su desempeño en la negociación con las y los legisladores.

Los datos de largo plazo no revelan un patrón definido; hay altibajos en toda la serie histórica. Sí se observa un descenso significativo en la tasa de aprobación del actual gobierno. En el último año hubo una leve recuperación, pero el indicador se mantiene en niveles por debajo del promedio. El gráfico 5.12 muestra que los gobiernos con mayor eficacia aseguraron la promulgación de al menos el 28% de su agenda. Así sucedió en los primeros años de las administraciones Calderón (1990-1991), Figueres (1994-1995) y Chinchilla (2010-2011) y en el tercero de Rodríguez Echeverría (2000-2001). Destacan los buenos resultados en la primera legislatura, pues por lo general lo que se aprueba son iniciativas heredadas de administraciones anteriores, cuyo trámite ya está avanzado. Por el contrario, las dos tasas de aprobación más bajas ocurrieron durante el tercer año del presidente Pacheco de la Espriella (2004-2005) y, en particular, en el primero de la administración Solís Rivera (2014-2015), en el que solo un 3% de los 315 proyectos convocados tuvo éxito.

**Menor inestabilidad en el Gabinete**

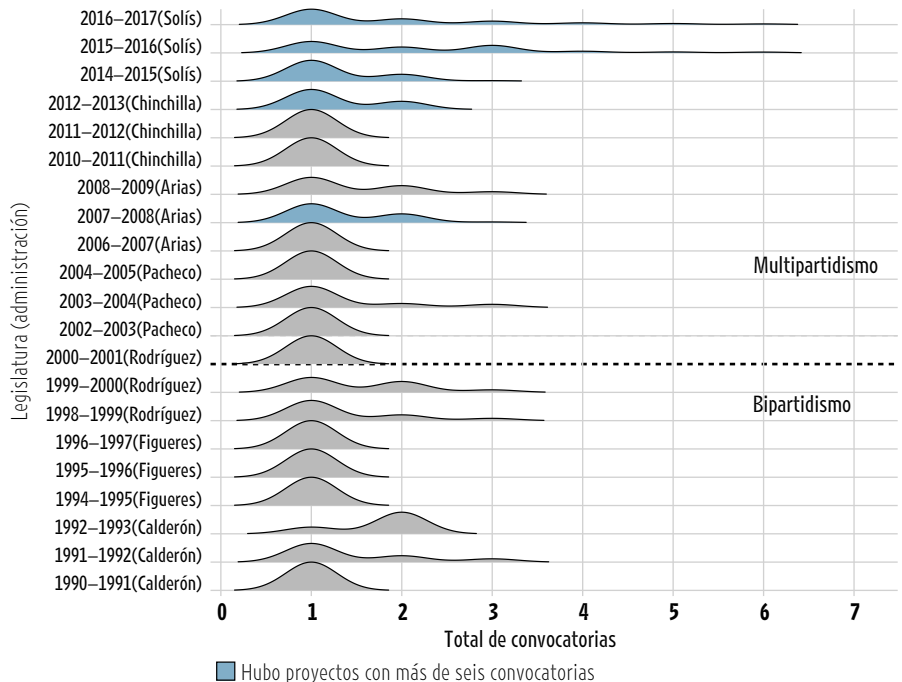
El Gabinete ministerial es un órgano muy relevante, pues sus miembros son los encargados de llevar a la práctica, desde diversos frentes, el proyecto político del Poder Ejecutivo. La designación de sus integrantes es, por tanto, una decisión estratégica<sup>4</sup>, y por ello interesa analizar su estabilidad, tal como ha venido haciendo este capítulo en los últimos años. En esta entrega se amplía el período de estudio y se incluyen nuevos insumos en la base de datos del PEN sobre rotación en el Gabinete (recuadro 5.5).

La serie histórica muestra una alta proporción de cambios. De 186 ministros y ministras designados entre 1978 y 2017, 108 dejaron sus cargos, lo que equivale a un 58%. Esta primera evidencia refleja que las variaciones en el Gabinete son comunes.

El segundo componente por evaluar es la rotación, medida como la cantidad de cambios que registró el Gabinete de

GRÁFICO 5.11

**Distribución<sup>a/</sup> de la cantidad de convocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias (primeros tres años de gobierno y valores extremos imputados<sup>b/</sup>)**

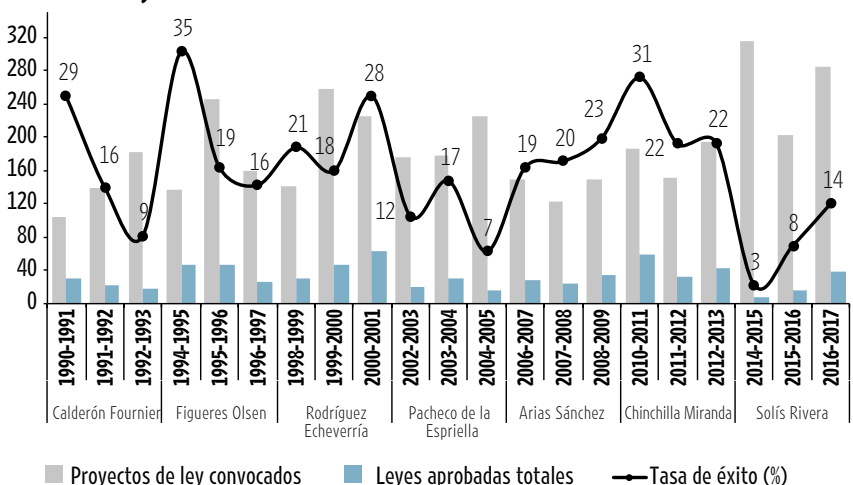


a/ Cada área representa la totalidad de proyectos convocados por año. Cuando la curva es más alta, significa que hubo más proyectos de ley con esa cantidad de convocatorias.  
b/ A los valores extremos de cada año se les imputó el promedio de convocatorias de la respectiva legislatura.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias del PEN.

GRÁFICO 5.12

**Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito<sup>a/</sup> del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias<sup>b/</sup>**



a/ Es la relación porcentual entre el número de leyes aprobadas y el total de proyectos convocados en las sesiones extraordinarias, en cada legislatura.  
b/ Se considera la primera, segunda y tercera legislatura de cada administración.

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias en el Congreso 1990-2017 y de legislación aprobada 1990-2017 del PEN.

## RECUADRO 5.5

**Análisis y base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial**

En el presente Informe, el análisis sobre la rotación del Gabinete incluye las diez administraciones del período 1978-2017. Se utilizaron dos insumos. El primero es una base de datos elaborada por el PEN con notas de prensa e información del diario La Gaceta. El segundo es la base de datos del proyecto de investigación “Gabinetes ministeriales en Costa Rica: conformación y nivel de estabilidad”, dirigido por Gerardo Hernández, de la Escuela de Ciencias Políticas y el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la UCR (Hernández, 2015).

La nueva base de datos construida con los dos insumos indicados cuenta con registros para 117 jerarcas en total, y once variables como nombre completo, ministerio, administración y fechas de inicio y de salida del cargo, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial, del PEN, y Hernández, 2015.

cada gobierno. Vale recordar que el Poder Ejecutivo está expuesto a *shocks* internos y externos que lo obligan a reaccionar. Un presidente puede destituir a sus ministros para que recaiga en ellos la responsabilidad por escándalos o fracasos de la gestión gubernamental, o bien cuando no ejercen de manera satisfactoria su rol como intermediarios ante las distintas fuerzas sociales y políticas (Martínez-Gallardo, 2011; Indridason y Kam, 2008). La situación se torna problemática cuando una alta proporción de las salidas se asocia a crisis políticas, pues en esos casos el recambio añade inestabilidad a los cuerpos encargados de conducir los asuntos de Estado (PEN, 2012).

La nueva información, que cubre hasta abril de 2017, indica que en su tercer año la actual administración experimentó dos

cambios de ministros, cifra inferior al valor promedio anual para la serie histórica. Ninguno de ellos ocurrió por *shocks* políticos. Las salidas fueron en las carteras de Trabajo y Economía, y obedecieron a la incorporación de ambos jerarcas a la contienda electoral, como precandidatos del PAC.

En los primeros dos años del actual Gobierno hubo diez cambios, y en cuatro de ellos mediaron situaciones de alto perfil público que deterioraron la imagen del Ejecutivo. Como se reportó en la edición anterior de este Informe, la jerarca del Micitt presentó su renuncia debido a una serie de cuestionamientos sobre el borrador de un proyecto de ley de radio y televisión que, aparentemente, atentaba contra la libertad de expresión. Poco después, el Ministro de la Presidencia fue destituido por el desgaste de su imagen política y como resultado de diversos conflictos y denuncias por presuntos ofrecimientos irregulares de puestos en embajadas, y la Ministra de Cultura se retiró del cargo tras el fracaso en la organización del Festival Internacional de las Artes (FIA) de 2015. Por último, el Ministro de Trabajo dejó su puesto luego de las críticas recibidas por nombrar a una pariente en su despacho (PEN, 2016). Ese fue el último *shock* que afectó el Gabinete, en marzo de 2016.

El gráfico 5.13 resume el comportamiento de este indicador por administración y año, y da cuenta que los gobiernos con mayor rotación han sido los de Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Chinchilla Miranda (2010-2014), cada uno con veintiún cambios en las jerarquías ministeriales. Los más estables fueron los de Carazo Odio (1978-1982) y Calderón Fournier (1990-1994). La administración Solís Rivera contabiliza doce cambios en los tres años transcurridos desde su llegada al poder.

¿Cuáles son los ministerios más inestables? Es interesante observar que hay instituciones donde la permanencia del jerarca es altamente transitoria, porque es casi una regla que en cada gobierno se da al menos un relevo. En este sentido sobresalen la cartera de Seguridad, con catorce cambios –en nueve de los diez gobiernos analizados–, así como el Ministerio de Hacienda y el MOPT, con trece cada uno. Este último es el único que ha tenido

rotación en todas las administraciones estudiadas (gráfico 5.14).

**Se recupera la confianza en la gestión del Gobierno**

El presidente Solís inició su período de gobierno con un fuerte mandato obtenido en abril de 2014, en la elección de segunda ronda, cuando recibió más de 1,3 millones de votos. Logró mantener una buena imagen ante la opinión pública hasta los cien días de ejercicio del cargo y, pasado ese lapso, experimentó un severo deterioro.

En efecto, de acuerdo con los datos del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, entre noviembre de 2014 y noviembre de 2016 se incrementaron de manera sustancial las opiniones negativas sobre el Gobierno. No obstante, como muestra el gráfico 5.15, en las mediciones de marzo y agosto de 2017 se observa una mejora significativa, lo cual puede generar condiciones más favorables para la gestión del Ejecutivo. Un mandato bien calificado cuenta con respaldo popular para impulsar sus iniciativas, mientras que uno mal evaluado probablemente enfrentará una fuerte oposición y tendrá mayores dificultades para lograr sus objetivos (Edwards et al., 1995; Canes-Wrone y De Marchi, 2002).

Ahora bien, es importante señalar que la mejora reciente en la calificación del Gobierno debe entenderse a la luz de la tendencia de largo plazo, que desde 2004 refleja una erosión de la labor presidencial, de acuerdo con los datos de la encuesta “Barómetro de la Américas”.

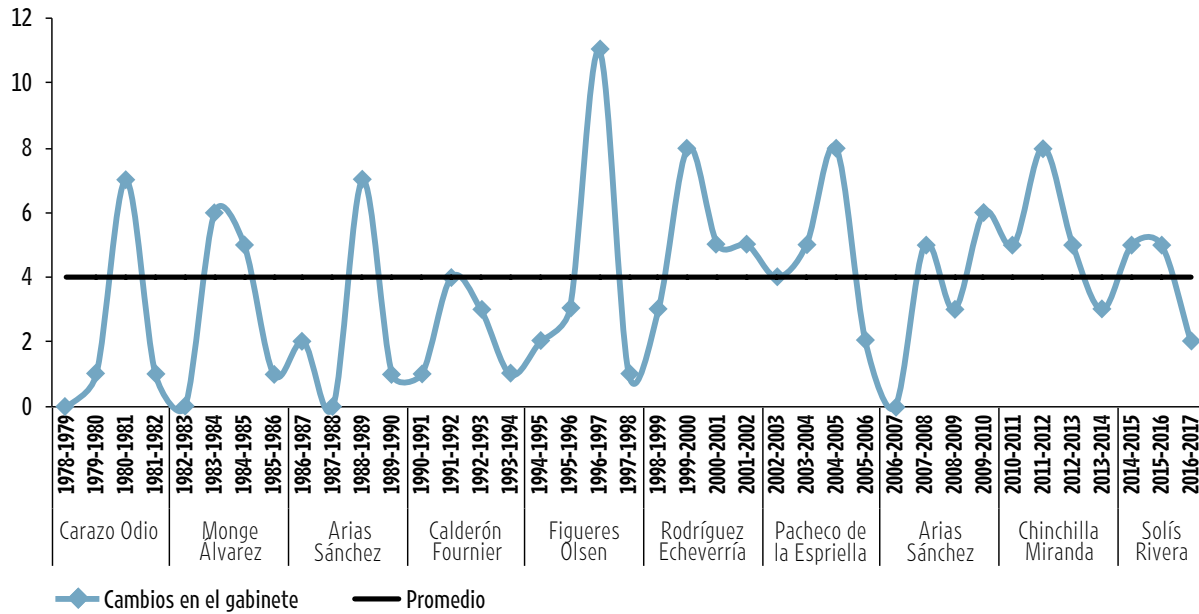
**Aporte especial: Reducido uso de los decretos ejecutivos de tipo estratégico**

Aunque el decreto ejecutivo es una herramienta utilizada con frecuencia por los gobiernos, en Costa Rica se sabe poco sobre el grado de efectividad y los alcances de su uso como instrumento de política pública. Algunos actores sugieren que puede ser empleado como un mecanismo para “destrabar” el sistema político. De ahí la importancia de producir y analizar nueva información sobre este tema.

En ese marco, en 2016 el PEN se dio a la tarea de construir una base de decretos ejecutivos con datos a partir de 1990.

GRÁFICO 5.13

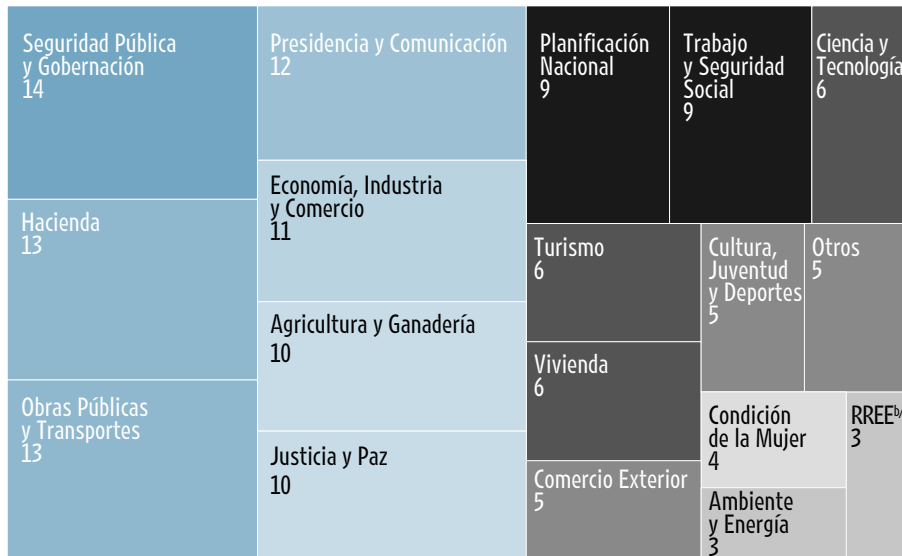
**Cambios de ministros y ministras en el Gabinete, por año. Mayo de 1978 a abril de 2017**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial, del PEN, y Hernández, 2015.

GRÁFICO 5.14

**Rotación de ministros y ministras, según cartera<sup>a/</sup>. Mayo de 1978 a abril de 2017**



a/ La categoría "Otros" incluye dos cambios en la cartera de Educación, dos en la de Salud y uno en la de Bienestar Social.  
b/ La sigla RREE corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre rotación en el Gabinete ministerial, del PEN, y Hernández, 2015.

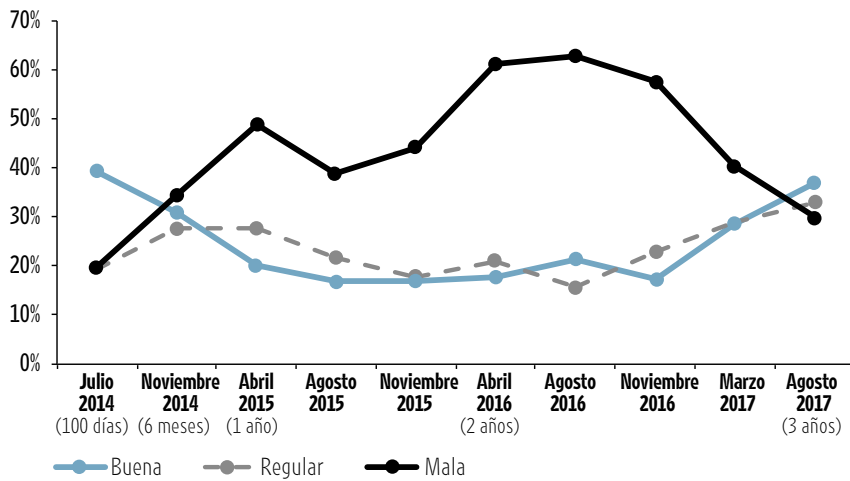
Con la información recogida, por primera vez fue posible determinar la cantidad de decretos emitidos por cada gobierno desde la fecha indicada. Los hallazgos mostraron que esta herramienta se usaba más a menudo en la década de los noventa que en la actualidad. Por ser una primera aproximación al tema, en la edición anterior de este Informe no fue posible ahondar en las razones de esa disminución (PEN, 2016).

Para esta entrega del capítulo se amplió la base de datos. La información disponible abarca los primeros tres años de las siete administraciones que ha tenido el país desde 1990, es decir, veintiún años. Para la próxima edición se espera completar la serie con los cuatro años de cada gobierno y, a partir de ese insumo, realizar un análisis longitudinal a profundidad. En esta ocasión se presenta una clasificación que agrupa los decretos en seis categorías, según sus alcance social y normativo: muy alto, alto, medio alto, medio bajo, bajo y muy bajo (recuadro 5.6).

La información disponible confirma que en la actualidad se emiten menos decretos que en la década de los noventa. De acuerdo con la tipología, es particularmente evidente la reducción en el uso de decretos de alcance bajo. Una serie de

GRÁFICO 5.15

## Calificación de la administración Solís Rivera



Fuente: Elaboración propia con datos del CIEP-UCR, 2014-2017.

acciones que en el pasado las realizaba el Poder Ejecutivo vía decreto, hoy son atendidas por cada ministerio de forma individual. Ejemplo de ello son las autorizaciones de expropiación de terrenos para obras de infraestructura, que son innecesarias a partir de 1995, cuando se aprobó la Ley de Expropiaciones.

Hay otros actos que, por su cuantía, podrían no depender de un decreto presidencial para su ejecución, pero que actualmente lo requieren, como los asuetos de empleados públicos, el nombramiento de funcionarios de mandos medios, el traspaso y donación de propiedades públicas o las declaratorias de interés público que no se relacionan con el desarrollo de proyectos considerados de interés y conveniencia nacional –por ejemplo las que emite el Ministerio de Cultura sobre actividades culturales o el Ministerio de Justicia sobre asociaciones privadas–, entre otros.

El gráfico 5.16 ilustra otros hallazgos relevantes: la disminución de los decretos de muy alto alcance, como los reglamentos de servicio público y técnicos, por un lado, y el incremento relativo en la categoría de alto alcance, que incluye las reglamentaciones específicas que se emiten por mandato legal, por el otro. Los del primer tipo son las normas que otorgan mayor capacidad de incidencia al Ejecutivo; pueden ampliar el ordenamiento jurídico y, con ello, las potestades del Gobierno. Sería de

esperar, entonces, un uso más frecuente a medida que aumenta la dificultad para promover la agenda del Ejecutivo, como ha sucedido en Costa Rica en las últimas administraciones. Sin embargo, ello no ha ocurrido. Es posible que esto tenga relación con los controles constitucionales sobre normas de muy alto alcance, como se explica en el siguiente apartado.

Por el contrario, los reglamentos de ley y los acuerdos internacionales simplificados, que conforman el grupo de alto alcance, muestran un incremento relativo. Son menos impugnados ante la Sala Constitucional, y además están directamente vinculados a la labor del Congreso. Cuando aumenta la aprobación de leyes se requiere mayor participación del Ejecutivo en la elaboración de los respectivos reglamentos.

Desde una perspectiva más política, el decreto que emite el Ejecutivo para reglamentar una ley puede verse como una oportunidad de ejercer influencia sobre el ordenamiento jurídico –y por extensión sobre el sistema político– mediante interpretaciones específicas de las normas aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Por la relevancia de esa situación, se extrajo de la base de datos una muestra aleatoria de 95 reglamentos de ley<sup>7</sup>, para realizar un análisis cualitativo. La revisión demostró que las prerrogativas del Ejecutivo tienen un alto impacto político.

Con respecto a la ley original, poco más de la mitad de los reglamentos estudiados asignó competencias a entidades públicas que no estaban contempladas, y en el 47% de los casos hubo cambios en las obligaciones y derechos adquiridos por la ciudadanía. Además, la interpretación del Ejecutivo sirvió para cubrir vacíos en la legislación reglamentada, con disposiciones de otras normativas relevantes que no estaban previstas por la ley. Por ejemplo, el reglamento de la Ley de Estacionamientos Públicos (decreto ejecutivo 27789) obliga a crear espacios para personas con discapacidad en esas instalaciones, requisito no establecido en la ley original.

En un 24% de la muestra, la Presidencia de la República hizo cambios en las definiciones de los objetos de regulación que generalmente se incluyen en los preámbulos de las leyes, y de los decretos. Estas son cruciales para delimitar el ámbito de influencia de la norma. Y finalmente, en un 12% de los actos ejecutivos analizados se identificaron modificaciones en la estructura institucional pública, mediante la creación de departamentos específicos (Ramírez, 2017, gráfico 5.17).

#### Mayores controles constitucionales sobre los decretos de alto alcance

La seguridad jurídica es un aspecto fundamental de cualquier democracia. El respeto al Estado de derecho por parte del Ejecutivo, como principal actor en un régimen presidencialista, es central en la gestión de los asuntos políticos. Con ese fin, este año se construyó una base de datos para analizar los controles constitucionales sobre los decretos ejecutivos (recuadro 5.7).

Ese acervo de información sirvió para determinar cuántos de los actos del Ejecutivo fueron impugnados ante la Sala Constitucional por sospechas de roce con los derechos fundamentales. Se determinó que, de un total de 13.275 decretos registrados –los emitidos durante los tres primeros años de cada gobierno desde 1990–, solo 443 fueron objeto de cuestionamiento. Eso es una proporción de apenas un 3%.

No obstante, hubo decretos que fueron recurridos de manera reiterada, por lo que se torna necesario profundizar en el análisis, a fin de conocer con mayor precisión

## RECUADRO 5.6

**Análisis y base de datos de decretos ejecutivos**

La base de datos de decretos ejecutivos se construyó a partir de la revisión del diario oficial *La Gaceta*. Se recopilaron todos los decretos ejecutivos emitidos durante los tres primeros años de los gobiernos que ha tenido el país desde 1990, para un total de veintiún años.

La información está desagregada en 43 variables y comprende 13.275 decretos hasta el 30 de abril de 2017. Dado este volumen de datos, y que no se cuenta con la serie completa -falta el cuarto año de cada administración-, en la presente entrega el objetivo central del análisis fue establecer una tipología de los decretos de acuerdo con su alcance político.

Es pertinente aclarar que en Costa Rica, a diferencia de otros países como Argentina, Brasil o España, este instrumento tiene límites constitucionales y jurídicos que no permiten “gobernar por decreto”, y mucho menos “legislar por decreto”. Los grandes cambios político-institucionales (ajuste fiscal, reforma del Estado, por ejemplo) están fuera del alcance del Poder Ejecutivo, dado que requieren la participación de la Asamblea Legislativa. Eso coloca la discusión sobre el poder real de este mecanismo en un ámbito más acotado de la vida política y jurídica.

El decreto ejecutivo es particularmente difícil de analizar, debido a la heterogeneidad de su contenido. La Ley General de Administración Pública (LGAP) hace una descripción general de cómo debe entenderse esta herramienta en el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, en la práctica, se utiliza para una multitud de actos jurídicos que van más allá de lo que en forma expresa plantea esa ley.

Los usos son muy variados. Una cantidad considerable puede catalogarse como acuerdos, directrices u órdenes, según la definición provista por la LGAP. El Poder Ejecutivo emplea el decreto para promulgar marcos regulatorios generales (reglamentos, normas técnicas y directrices, entre otros), pero también para ordenar actos administrativos mucho más concretos (por ejemplo, otorgamiento de asuetos y declaratorias de emergencia).

Para hacer la clasificación<sup>5</sup>, que se resume en el cuadro 5.4, se utilizaron tres preguntas. La primera y más importante refiere a la **afectación social**: ¿la

acción del decreto se circunscribe a efectos sobre la administración pública, o trasciende y genera un impacto en las dimensiones social, económica, política o ambiental de la vida de las personas fuera de la administración? Desde esta perspectiva, la afectación social de un reglamento técnico -por ejemplo, una norma del Ministerio de Salud para organizar el trabajo de los hospitales públicos y privados en el tratamiento de una enfermedad- es mayor que la de un reglamento sobre servicio público, cuyo objetivo es regular la relación laboral entre el Estado y sus funcionarios.

La segunda pregunta refiere a la **normatividad** del decreto y, en particular, a la pretensión de generalidad en su aplicación jurídica, así entendida por la LGAP y apoyada por concepciones teóricas de ese término (Ortiz, 1975; Penagos, 1993; Rojas, 1997; García de Enterría y Fernández, 2015; Dromi, 2008; y pronunciamiento C-015-1999 de la Procuraduría General de la República). La pregunta es: ¿tiene el decreto un alcance general, de manera que ofrece un marco regulatorio para definir la acción pública sobre una variedad de situaciones jurídicas, o es concreto, por lo que su pretensión es aplicar dicho marco para un acto o caso particular? Por ejemplo, la normatividad del Reglamento de la Ley Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (decreto ejecutivo 34361-MP) es alta, pues establece el marco regulatorio para definir las situaciones que ameritan declarar una emergencia y los procedimientos que se deben seguir en esas circunstancias. En cambio, una declaratoria de emergencia es menos normativa, pues representa la aplicación de ese marco regulatorio más amplio, en un momento y un lugar específicos.

La tercera interrogante está relacionada con la **discrecionalidad** del acto administrativo: ¿es el decreto utilizado de forma facultativa por el Poder Ejecutivo, o su emisión se deriva de una obligación jurídica establecida previamente? Por ejemplo, los decretos que fijan precios, aranceles, tarifas de servicios públicos o tramos de impuestos creados por ley tienen una discrecionalidad limitada, ya que existen leyes que obligan a actualizar esos montos de forma periódica y, además, definen los límites y mecanismos que deben usarse para ello.

A partir de estos criterios es posible

clasificar los decretos en seis categorías. La de **muy alto alcance** está integrada por reglamentos de servicio público, otros reglamentos y normas técnicas. Estos no requieren una ley previa. Su propósito es ejecutar la regulación gubernamental o la prestación de servicios estatales, concediendo o delimitando derechos a la ciudadanía. Por ejemplo, al decretar una norma técnica para implementar la fecundación *in vitro*, el Ejecutivo ejerce sus funciones normativas en materia de salud pública en un área no regulada de previo, lo que le permite reconocer derechos y asignar obligaciones.

La categoría de **alto alcance** incluye sobre todo reglamentos de ley y acuerdos internacionales simplificados<sup>6</sup>. Las categorías **media alta** y **media baja** corresponden a actos de considerable afectación social, pero baja normatividad, siendo la discrecionalidad el factor que distingue a una de otra. En ambas categorías se trata de actos puntuales derivados de leyes previas. Aquí resalta la promulgación de políticas públicas, que se considera de nivel medio-bajo porque los decretos ejecutivos se suelen emitir en cumplimiento de obligaciones legales del Ejecutivo. Son los casos, por ejemplo, del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones Públicas y el Plan Nacional de Emergencias.

Finalmente, los decretos de **bajo y muy bajo alcance** tienen un grado menor de afectación social, ya que sus efectos por lo general se circunscriben a la administración y no a los administrados. Por ejemplo, los cambios en las leyes del Presupuesto Nacional sin duda son importantes para la readecuación de gastos que hace el Ejecutivo, pero no tienen un alto impacto en la vida de la población. La capacidad de modificación presupuestaria corresponde aproximadamente a un 5% del presupuesto anual. Otro ejemplo es el de las exoneraciones, cuya creación vía decreto ejecutivo no es usual. La base de datos registra solo diecinueve casos. Después de la administración Figueres Olsen dejó de usarse.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2017.



CUADRO 5.4

**Alcance de los decretos ejecutivos en Costa Rica**

Alcance	Criterios	Tipo de decreto
Muy alto	+ afectación social + normatividad + discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentos técnicos sobre producción</li> <li>• Reglamentos de servicio público</li> <li>• Manuales para provisión de servicios públicos</li> </ul>
Alto	+ afectación social + normatividad - discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentos de ley</li> <li>• Acuerdos internacionales simplificados</li> </ul>
Medio alto	+ afectación social - normatividad + discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaratorias de interés público y conveniencia nacional (proyectos y obras)</li> <li>• Declaratorias de emergencia</li> <li>• Declaratorias de áreas protegidas y otros territorios</li> <li>• Convocatorias de proyectos de ley</li> </ul>
Medio bajo	+ afectación social - normatividad - discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de precios/aranceles de servicios privados</li> <li>• Fijación de tarifas de servicios públicos</li> <li>• Definición de tramos de impuestos/cánones creados por ley</li> <li>• Modificación de derechos arancelarios a la importación del Mercado Común Centroamericano</li> <li>• Promulgación de políticas públicas nacionales (Plan Nacional de Desarrollo y otros planes)</li> </ul>
Bajo	- afectación social + normatividad - discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentos de organización</li> <li>• Decretos de organización</li> <li>• Reglamentos de relación de servicio público</li> <li>• Directrices de presupuesto, gasto público, empleo público</li> <li>• Ratificación de tratados internacionales</li> </ul>
Muy bajo	- afectación social - normatividad +/- discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificaciones a las leyes de Presupuesto Nacional</li> <li>• Asignación y modificación de límites de gasto presupuestario</li> <li>• Traspaso/donación de propiedades y bienes públicos</li> <li>• Fijación y modificación de salarios públicos</li> <li>• Asignación de poderes plenipotenciarios</li> <li>• Nombramiento de funcionarios públicos</li> <li>• Imposición de servidumbres</li> <li>• Expropiaciones</li> <li>• Declaratorias de interés público de asociaciones privadas</li> <li>• Declaratorias de interés público para actividades científicas y culturales</li> <li>• Declaratorias de patrimonio histórico y arquitectónico</li> <li>• Exoneraciones</li> <li>• Asuetos</li> </ul>

Fuente: Ramírez, 2017 con base en Rojas, 1997; Escola, 1975; Penagos, 1993; García de Enterría y Fernández, 2015; pronunciamientos C-015-199 y C-172-2011 de la Procuraduría General de la República y resolución constitucional 4422-93.

la intensidad de los controles constitucionales. El gráfico 5.18 muestra la cantidad total de acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra los decretos, desagregados según su alcance (de acuerdo con la tipología presentada en la sección anterior) y el resultado obtenido en términos de admisibilidad. Los datos reflejan que entre los recursos admitidos por la Sala predominan los referidos a actos ejecutivos de alcance alto y muy alto, precisamente los tipos de decretos que le brindan al Ejecutivo mayores posibilidades de incidir

en normativa con alta afectación social, como ya se indicó.

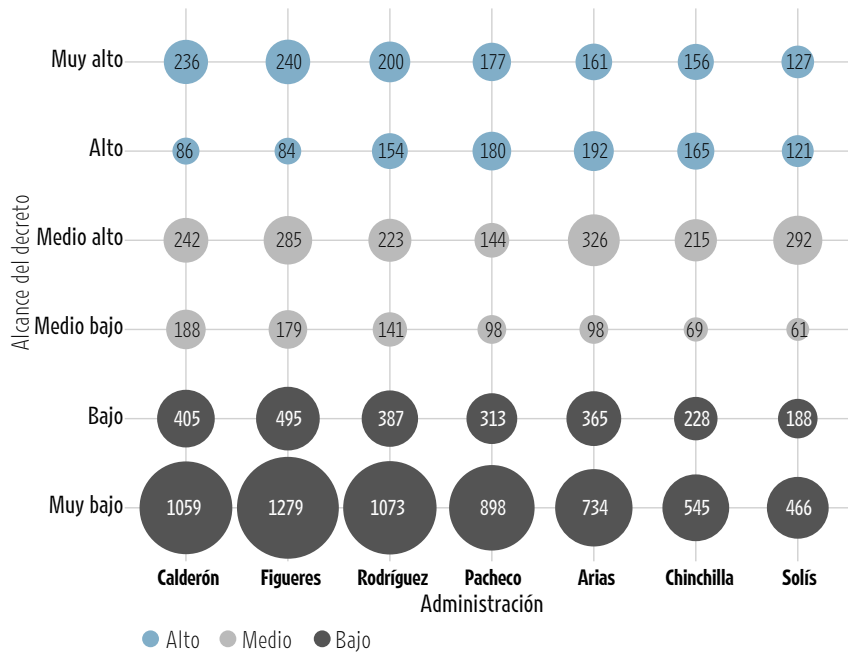
En resumen, el Ejecutivo tiene amplias opciones para emitir decretos que abarcan desde asuntos administrativos de bajo alcance y afectación para la sociedad, hasta la posibilidad de llenar vacíos normativos por vía reglamentaria, incluso en ámbitos que implican el reconocimiento de derechos ciudadanos y, por ende, tienen una alta afectación social. Estos últimos, por su alcance, son una herramienta que se puede utilizar de manera estratégica para

establecer política pública, pero también corresponden a los casos en los que con mayor frecuencia se han activado los controles constitucionales, para evitar excesos por parte de los gobiernos.

En este tema aún queda mucha información por recabar y estudiar. Las aproximaciones realizadas en este capítulo ofrecen una imagen más clara de los alcances del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno. La principal conclusión es que es un mecanismo útil para la acción coordinada de la institucionalidad y la

GRÁFICO 5.16

**Cantidad de decretos por administración, según alcance<sup>a/</sup>**  
(primero, segundo y tercer año de gobierno)

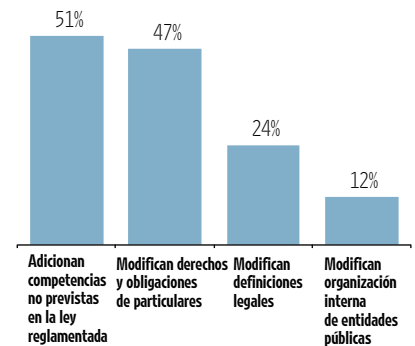


a/ El alcance de cada decreto se establece con base en tres criterios: i) la afectación social, ii) el ámbito de aplicación jurídica, o normatividad, y iii) la discrecionalidad del Ejecutivo para activarlo.

Fuente: Elaboración propia con información de Ramírez, 2017, y la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

GRÁFICO 5.17

**Efectos legales de una muestra de decretos ejecutivos de reglamentos de ley**  
(muestra de 95 reglamentos)



Fuente: Ramírez, 2017.

RECUADRO 5.7

**Análisis y base de datos sobre el control constitucional de decretos ejecutivos**

Desde la promulgación de la Ley de Jurisdicción Constitucional, en 1989, Costa Rica cuenta con un tribunal especializado –la Sala Constitucional+ encargado de asegurar que las leyes y decretos ejecutivos no transgredan los mandatos establecidos en la Carta Magna. Para ello la Sala cuenta con un sistema de control que le provee varios mecanismos, entre ellos la acción de inconstitucionalidad, que permite, previo cumplimiento de algunos requisitos, impugnar normas, actos y omisiones sujetos al Derecho Público.

Para este capítulo se construyó una base de datos que tiene como unidad de análisis la norma impugnada por una acción de inconstitucionalidad, ya sea en forma total o parcial (artículos, incisos,

títulos, párrafos e incluso una palabra). Se revisaron 4.466 sentencias dictadas por la Sala Constitucional entre el 17 de enero de 1990 y el 21 de diciembre de 2016, en las cuales se emitió criterio jurídico sobre 772 leyes y 953 decretos ejecutivos.

La base de datos consta de veintisiete variables, entre ellas el año y número de sentencia, las fechas de ingreso y resolución de los expedientes (y por lo tanto, la duración del trámite), el accionante, el tipo de norma recurrida (ley, decreto, acto legislativo y artículos de la Constitución Política) y el resultado de la sentencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de control constitucional del PEN, 2017.

definición de políticas públicas concretas. Sin embargo, la información disponible sugiere que no es “la llave” para superar el inmovilismo legislativo o la ausencia de políticas sobre asuntos medulares para el desarrollo humano.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **USO DEL DECRETO EJECUTIVO Y CONTROL CONSTITUCIONAL**

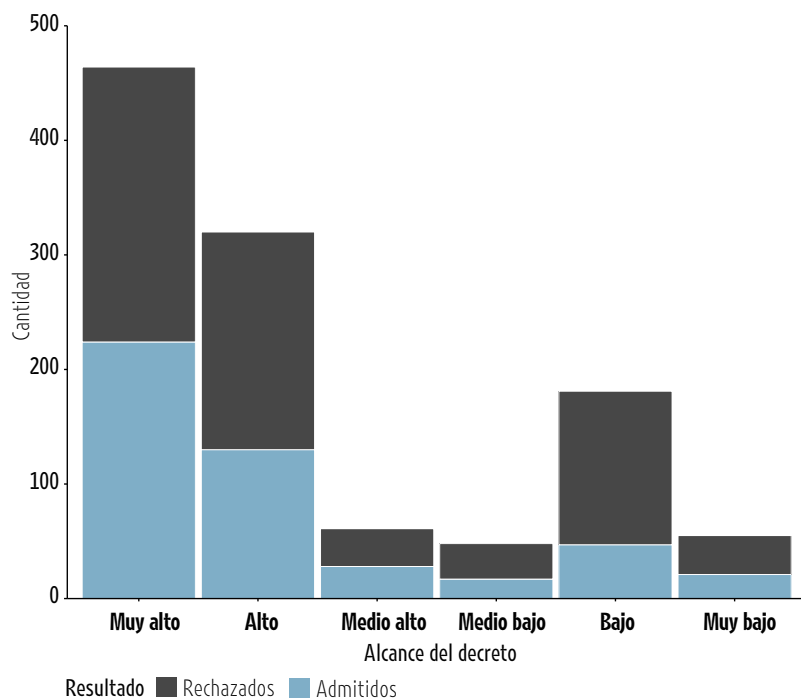
véase Ramírez, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Trámite legislativo cada vez más lento y distanciado de la demanda de la sociedad**

En 2016 la Asamblea Legislativa aprobó normativa sobre temas que influyen positivamente en el desarrollo humano de la sociedad costarricense. También tuvo un desempeño positivo al reducir lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”, lo cual indica

GRÁFICO 5.18

**Cantidad de recursos de inconstitucionalidad contra decretos ejecutivos, por alcance, según resultado de admisibilidad de la Sala Constitucional. 1990-2017<sup>a/</sup>**



a/ Se consideran los decretos emitidos durante los tres primeros años de los gobiernos del período 1990-2017.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2017, y las bases de datos de decretos ejecutivos y de control constitucional del PEN.

que las y los diputados fueron más responsables y redujeron las presiones fiscales que genera la creación de leyes sin asignar el respectivo financiamiento. Sin embargo, gran cantidad de temas demandados por la sociedad civil siguieron sin respuesta. Un análisis realizado con información de poco más de diez años permitió constatar que iniciativas sobre ajuste tributario, reforma al reglamento legislativo y, más recientemente, contención del gasto público, de manera sistemática han sido señaladas como prioritarias por amplios sectores de la opinión pública y expertos nacionales. No obstante, el Congreso continúa sin legislar sobre esos asuntos.

Además, en los últimos años el proceso legislativo se ha caracterizado por una creciente lentitud, que dificulta la entrega de política pública efectiva y oportuna. Esta situación entorpece la coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso. Dado que los tiempos para construir acuerdos son mayores, la ejecución del proyecto político

del Ejecutivo se vuelve más compleja, en particular si las estrategias de negociación entre ambos poderes son insuficientes, como ha ocurrido en los últimos años. Estos son los principales hallazgos del análisis sobre la legislatura 2016-2017 y su comparación con la serie histórica desde 1990 (recuadro 5.8).

#### Legislación sustantiva se concentra en derechos humanos, fomento de la producción y pensiones

Luego de dos años de una menor producción de normativa, en la legislatura 2016-2017 se retornó al promedio histórico. En total se promulgaron 92 leyes, de las cuales 28 son sustantivas, es decir, reconocen o amplían los derechos de la población, o bien asignan nuevas competencias al Estado en temas esenciales para el desarrollo humano<sup>8</sup>. Estas representan el 30% de las normas aprobadas en el último año, similar a la tendencia que se observa desde 1990 (gráfico 5.19).

En materia de derechos humanos y equidad social destacan dos leyes sobre igualdad de género, otra sobre derechos de las personas con discapacidad, una sobre acoso escolar y otra para fortalecer los comedores escolares. También se aprobaron cuatro normas sobre economía y fomento de la producción, entre ellas la Ley de Protección al Inversionista Minoritario (n° 9392) que, según el MEIC, busca favorecer la transparencia de los mercados y el resguardo de los pequeños inversionistas (MEIC, 2017). Además, tuvo trámite positivo la Ley 9384, que ajusta la fórmula para el pago de los derechos por las patentes de licores. Para el Ejecutivo, esta ley es “más justa, racional y proporcional a la realidad económica de cada negocio, sobre todo para las micro, pequeñas y medianas empresas del país” (Casa Presidencial, 2017).

Otras cuatro leyes abordaron el tema de las pensiones, un asunto que ha estado en la agenda nacional desde hace varios años. Estas fueron parte de un paquete de iniciativas tendientes a reducir el déficit fiscal. Entre las modificaciones aprobadas está una nueva fórmula para ajustar el monto de las pensiones de acuerdo con la inflación, la eliminación de beneficios como la posibilidad de que los hijos de diputados hereden la pensión de sus padres, con algunas excepciones, la aplicación de un impuesto a las pensiones que superen ciertos montos y el aumento de la edad de jubilación.

A lo anterior se suman otras veinte leyes que ratifican tratados y convenios internacionales y son parte de los compromisos asumidos por el país con el resto del mundo. También tienen efectos directos sobre el desarrollo humano, aunque en este análisis no se categorizan como legislación sustantiva.

Finalmente, sobresale la creación del cantón de Río Cuarto, en la provincia de Alajuela, mediante la Ley 9440. Con ello los cantones del país han pasado a ser 82. El Congreso no modificaba la división político-administrativa a este nivel desde 1980, cuando se creó el cantón puntarenense de Garabito. El cuadro 5.5 desglosa la legislación sustantiva y los convenios internacionales aprobados en el período 2016-2017.

RECUADRO 5.8

**Análisis y base de datos sobre desempeño legislativo**

Gracias a la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el PEN cuenta con una base de datos de la normativa aprobada entre el 1 de mayo de 1990 y el 30 de abril de 2017. Este insumo permite realizar un análisis de más amplio alcance sobre el desempeño del Congreso costarricense, a partir de cuatro variables: **cantidad**, relevancia, calidad y duración de las leyes. La primera consiste en la revisión de la producción legislativa y su tipología. Si bien la cantidad no es el único -ni el más importante- indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a los asuntos que fueron prioritarios durante el año en estudio.

La segunda variable, la **relevancia**, utiliza el indicador de oferta y demanda

legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de proyectos que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). Para determinar esta última se recopilan los temas que fueron objeto de discusión en las páginas editoriales de tres de los principales periódicos del país: *La Nación*, *Diario Extra* y *La República*. Este ejercicio se complementa con una consulta por vía electrónica, sobre los proyectos que el Congreso debería aprobar o rechazar, que este año fue respondida por 35 personas expertas en diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación. La selección de expertos no constituye una muestra probabilística y, por tanto, como sostiene Feoli (2011), estos datos deben verse como una base -limitada- de inferencia y compara-

ción, pero no por ello menos válida para aproximarse a una revisión sistemática de la relevancia de las leyes aprobadas.

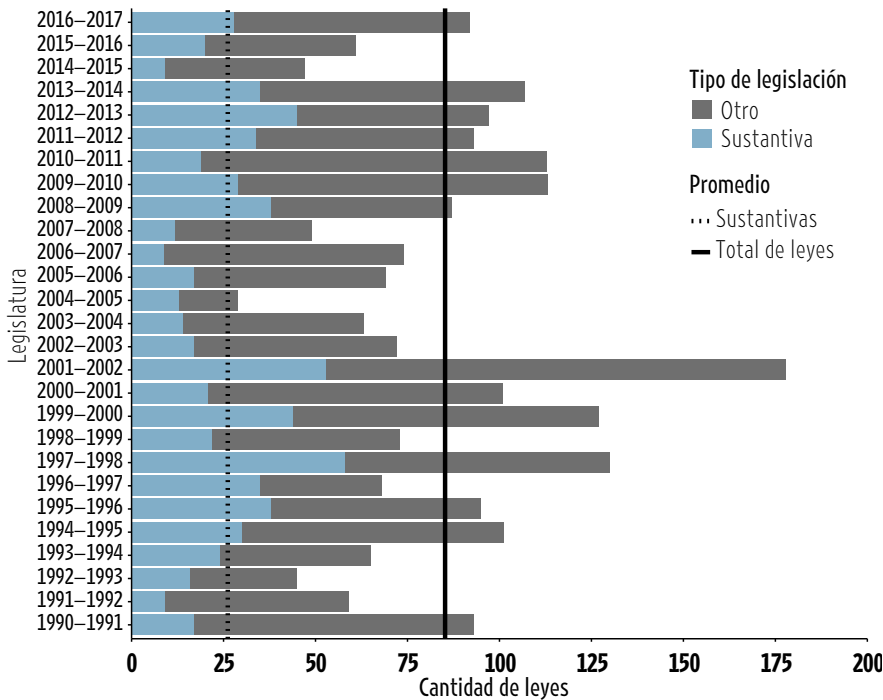
La tercera variable se basa en un indicador indirecto (o *proxy*) de la **calidad** de la legislación; consiste en la revisión de cada una de las leyes aprobadas para determinar si genera obligaciones para el Estado o amplía derechos ciudadanos, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

Finalmente, se hace un análisis sobre la **duración** del trámite legislativo, con base en el número de días que requirió la aprobación de cada ley.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017.

GRÁFICO 5.19

**Cantidad de legislación aprobada, según tipo**



**Legislación poco relevante al contrastarla con la agenda prioritaria para la sociedad civil**

La relevancia de la legislación es el segundo indicador que se utiliza para evaluar la gestión de la Asamblea Legislativa; mide la relación entre los proyectos que la opinión pública señala como prioritarios (demanda) y los que finalmente aprueba el Congreso (oferta).

En el período 2016-2017 la discusión pública sobre temas legislativos fue más acotada. El ajuste fiscal, al igual que el año anterior, destacó como el asunto mencionado con más frecuencia por los líderes de opinión y expertos consultados. El segundo tema en importancia fue el régimen de pensiones del Poder Judicial, seguido por las reformas en materia de empleo público. En ninguna de estas tres áreas hubo respuestas concretas del Congreso al final de la legislatura analizada.

El balance general entre la oferta y la demanda legislativas indica que se aprobaron muy pocas iniciativas sobre los asuntos que amplios sectores de la sociedad consideraron prioritarios. La agenda demandada estuvo compuesta por 54 proyectos. Los legisladores dieron respuesta efectiva a seis de ellos; es decir, tan solo atendieron un 11% de la demanda.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

De las seis iniciativas mencionadas, hubo dos en las que la demanda propugnaba por el rechazo. Sin embargo, el Congreso las aprobó. Se trata de la Ley 9428, “Impuesto a las Personas Jurídicas”, y la Ley 9411, “Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2017”.

Las otras cuatro iniciativas consistentes con la demanda y que, de acuerdo con lo que solicitaba la opinión pública, fueron aprobadas, son: la Ley 9395, que regula aspectos de la contratación administrativa y la incorporación de instituciones al Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop); la Ley 9406, sobre relaciones impropias, que fortalece la protección legal de niñas y adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género; la Ley 9371, sobre eficiencia en la administración de los recursos públicos y el uso de presupuestos no ejecutados por instituciones del Estado, y la Ley 9407, que reduce la deuda política para las campañas electorales de 2018 y 2020.

En óptica comparada, el gráfico 5.20 muestra que los tres años de gestión de la actual Asamblea Legislativa han sido los de menor cantidad de proyectos atendidos (valores más bajos en la agenda aprobada). En el último año la brecha entre la agenda demandada y la aprobada no fue tan amplia en términos absolutos, pero la legislatura sí fue la de menos leyes tramitadas desde 2010, con solo seis iniciativas.

#### Problemas crónicos identificados por la sociedad hace una década no son atendidos por el Congreso

El análisis de la relevancia de la legislación también incluye los temas que han estado presentes en la demanda por varios años y que el Congreso, de manera sistemática, no atiende. En este caso la gestión de las y los diputados se considera deficiente, por cuanto incumplen un mandato central de los congresistas en una democracia, que es legislar sobre aspectos estratégicos para el país, y que cuentan con amplio acuerdo de diversos sectores de la sociedad.

Los datos recopilados para este capítulo desde el año 2006 reflejan que la Asamblea Legislativa se encuentra en la situación antes descrita. El gráfico 5.21 presenta el *ranking* de los veinte proyectos

CUADRO 5.5

#### Cantidad de legislación sustantiva aprobada, por tema. 2016-2017

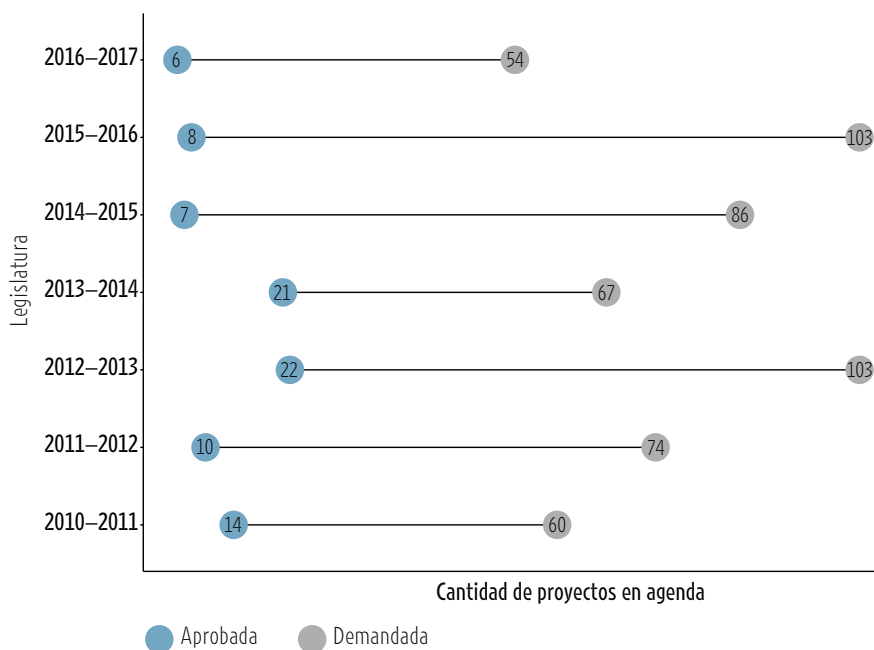
Tema	Cantidad	Número de ley
Convenios internacionales <sup>a/</sup>	20	9357, 9358, 9359, 9360, 9362, 9363, 9365, 9391, 9394, 9396, 9400, 9401, 9402, 9403, 9405, 9413, 9415, 9421, 9430, 9431
Derechos humanos y equidad social	5	9374, 9379, 9404, 9406, 9435
Economía y fomento de la producción	4	9384, 9392, 9424, 9434
Pensiones	4	9380, 9381, 9383, 9388
Solvencia y eficiencia del Estado	3	9371, 9416, 9428
Infraestructura	3	9366, 9397, 9422
Transparencia y anticorrupción	3	9389, 9398, 9395
Reforma político-electoral	2	9407, 9436
Ambiente	1	9408
Asuntos judiciales	1	9361
Seguridad y crimen organizado	1	9387
División político-administrativa	1	9440
<b>Total</b>	<b>48</b>	

a/ El análisis sobre la legislación sustantiva que se presenta en este capítulo no considera los convenios internacionales. Sin embargo, estos se incluyen en el cuadro en virtud de sus alcances y efectos sobre el desarrollo humano.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.20

#### Comparación entre la agenda demandada<sup>a/</sup> y la aprobada<sup>b/</sup>, según legislatura



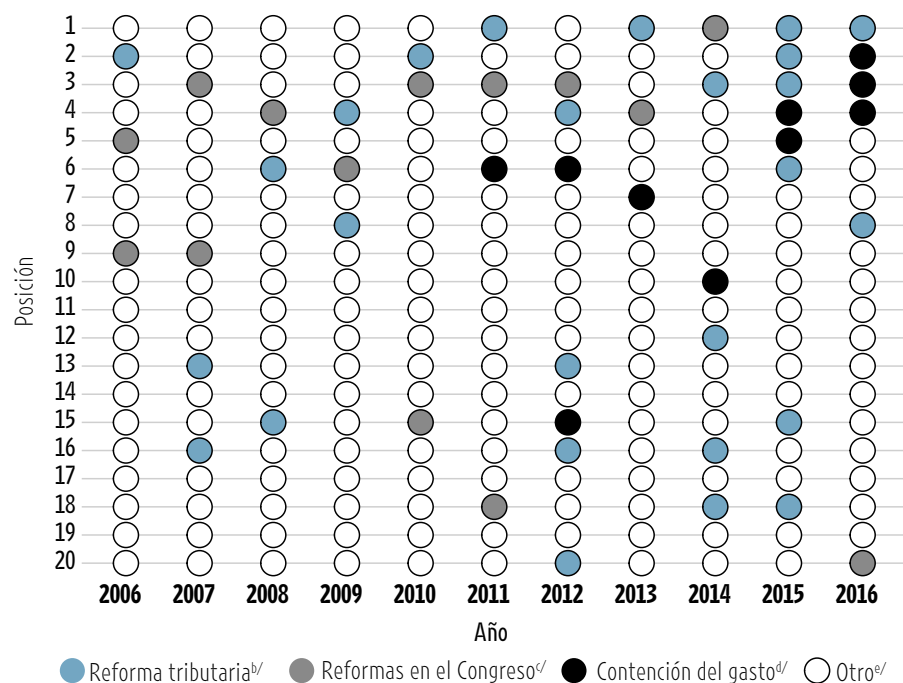
a/ La agenda demandada -o demanda legislativa- refiere al conjunto de iniciativas que, a juicio de expertos y sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país.

b/ La agenda aprobada -también llamada oferta legislativa- refiere a los temas de la demanda legislativa que fueron atendidos por el Congreso en cada legislatura.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.21

### Proyectos de ley más demandados por la sociedad civil<sup>a/</sup>, según tema (posición según frecuencia)



a/ Los proyectos demandados (demanda legislativa) refieren al conjunto de iniciativas que, a juicio de expertos y sectores de la opinión pública, son prioritarios para el país, de acuerdo con las revisiones y consultas realizadas por el PEN. Se presentan los veinte proyectos más demandados en cada año.

b/ Incluye todas las propuestas de reforma fiscal, así como proyectos específicos sobre impuestos y administración tributaria.

c/ Alude a iniciativas de reforma al Reglamento Legislativo y controles sobre la gestión de los diputados.

d/ Incluye los proyectos de empleo público, sostenibilidad de los regímenes de pensiones y reducción del gasto público en general.

e/ La categoría "Otro" agrupa el resto de proyectos demandados que no tuvieron una presencia constante en el período analizado.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

de ley más demandados por diferentes sectores y expertos de la sociedad civil, clasificados en torno a tres temas que inciden de manera directa en el desarrollo humano del país. El primero corresponde a las iniciativas sobre reforma tributaria (círculos azules en el gráfico), que han estado presentes como asunto prioritario desde 2006. El segundo asunto en importancia son las reformas a los procedimientos y, en particular, al Reglamento Legislativo. Y por último, desde 2011 ha cobrado relevancia el tema del control del gasto público, en el contexto de las discusiones sobre el déficit fiscal. Acá se incluyen diversos proyectos sobre el régimen de

empleo público y esquemas de pensiones en el sector estatal que resultan financieramente insostenibles.

En ninguno de los tres temas el Congreso ha dado una respuesta satisfactoria y contundente a la sociedad, a pesar de la constante petición de reformas desde hace varios años. Este comportamiento es reflejo de la incapacidad del sistema político para generar políticas públicas acordes con las necesidades y demandas prioritarias de la población, y de alto impacto en el desarrollo humano del país. Por ello, al analizar el desempeño del Congreso en el largo plazo, el balance es negativo.

### Mejora la relación entre obligaciones y contenido financiero de la legislación

Este Informe mide la calidad de la legislación a partir del indicador llamado "promesa democrática", que consiste en determinar cuántas de las leyes aprobadas generan expectativas de derechos y asignan nuevas competencias al Estado, es decir, si se trata de legislación sustantiva. Tradicionalmente, al cuantificar este indicador se ha utilizado una versión ampliada de ese tipo de normativa, que incluye tratados internacionales. Esta vez los datos presentados se restringen exclusivamente a la legislación sustantiva, debido a que las especificidades de los convenios internacionales escapan al debate legislativo. Al Congreso no se le puede atribuir responsabilidad directa por esos compromisos.

La calidad implica, además, que la legislación debe proveer las fuentes de financiamiento y otros recursos necesarios para concretar la promesa realizada. En caso contrario se trataría de una "promesa democrática sin sustento económico" y, por ende, con altas probabilidades de ser incumplida. Se genera presión sobre las entidades públicas, a las cuales se les asignan nuevos mandatos, pero sin dotarlas de capacidades para ello. Cuando esto sucede, es de esperar que la población se muestre insatisfecha con la Asamblea Legislativa y, en general, con la institucionalidad pública, tal como ha venido ocurriendo en el país en las últimas décadas.

En Costa Rica, la normativa sobre la práctica parlamentaria es laxa en este sentido. No existen restricciones que eviten la aprobación de leyes sin respaldo económico, como sí las hay en otros países. Chile es un ejemplo latinoamericano; allí los proyectos deben ser acompañados de un informe de los gastos en que se incurriría con la ley y las fuentes para cubrirlos. En Francia, un proyecto puede ser declarado inadmisibles si no se indica cómo será financiado.

La evaluación de este indicador sigue confirmando que, desde 1990, una alta proporción de las leyes sustantivas aprobadas no identifica las fuentes de financiamiento o los recursos específicos que se requieren para su concreción. En la época del bipartidismo, cuando este comportamiento era más frecuente, un 45%

de las leyes promulgadas, en promedio, presentaba esa característica. A partir del 2002, con la llegada del multipartidismo, la proporción se redujo a 39%. Y en el último año (2016-2017) se registró el valor más bajo de toda la serie histórica: solo un 14% de las leyes se convirtió en promesa democrática sin sustento económico, como ilustra la línea azul del gráfico 5.22.

### Creciente duración de la aprobación de leyes en el largo plazo

En los últimos años ha aumentado considerablemente el tiempo requerido para aprobar las leyes. Este fenómeno tiene efectos negativos en la gobernabilidad democrática, por cuanto la ejecución del proyecto político del Gobierno, en los componentes que requieren autorización legislativa, enfrenta crecientes demoras.

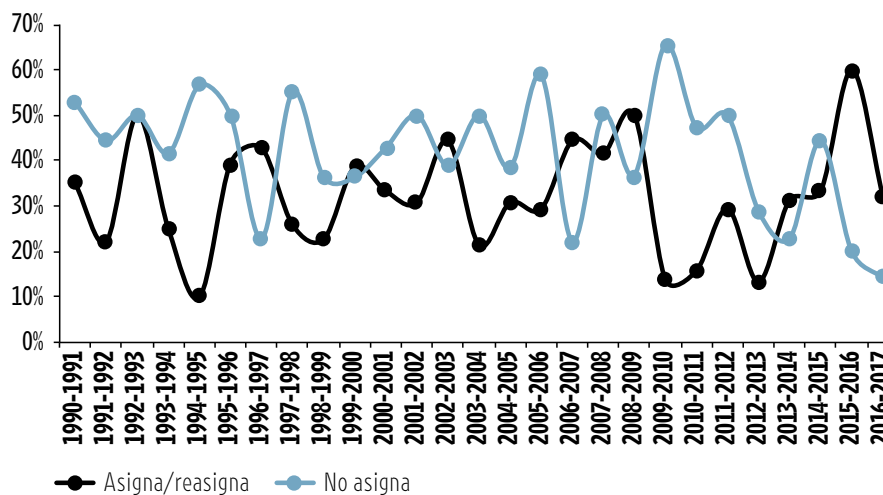
Los datos muestran que, en promedio, considerando las 2.301 leyes de toda la serie histórica (1990-2017), se necesitan 679 días para aprobar una ley, poco más de 1,9 años. Y si se trata de normativa que tiene efectos directos sobre el desarrollo humano, el tiempo requerido es aun mayor: 2,2 años.

Sin embargo, la distribución de los tiempos es muy dispersa, debido a las grandes variaciones ocurridas a lo largo de los veintisiete años que cubre el estudio. La ley más expedita tomó solo dos días en ser aprobada, mientras que la más lenta requirió 6.373 días, poco más de diecisiete años. Esta situación dificulta el análisis preciso de la gran mayoría de las leyes, por la presencia de datos atípicos, muy alejados del promedio. En la serie histórica se identificaron 103 de estos casos, que representan un 4,5% del total. Dada la distorsión que generan, estos valores extremos fueron eliminados, a fin de obtener una imagen más real del comportamiento general.

Así pues, con base en la gran mayoría de las leyes registradas (el restante 95,5% de casos sin valores extremos) fue posible observar los cambios en el tiempo promedio de aprobación por legislatura (gráfico 5.23). Salvo dos años (1990-1991 y 1993-1994), todos los demás periodos de la época del bipartidismo se ubicaron por debajo de la duración promedio. Al inicio del multipartidismo no hubo aumentos significativos, pero después de la legislatu-

GRÁFICO 5.22

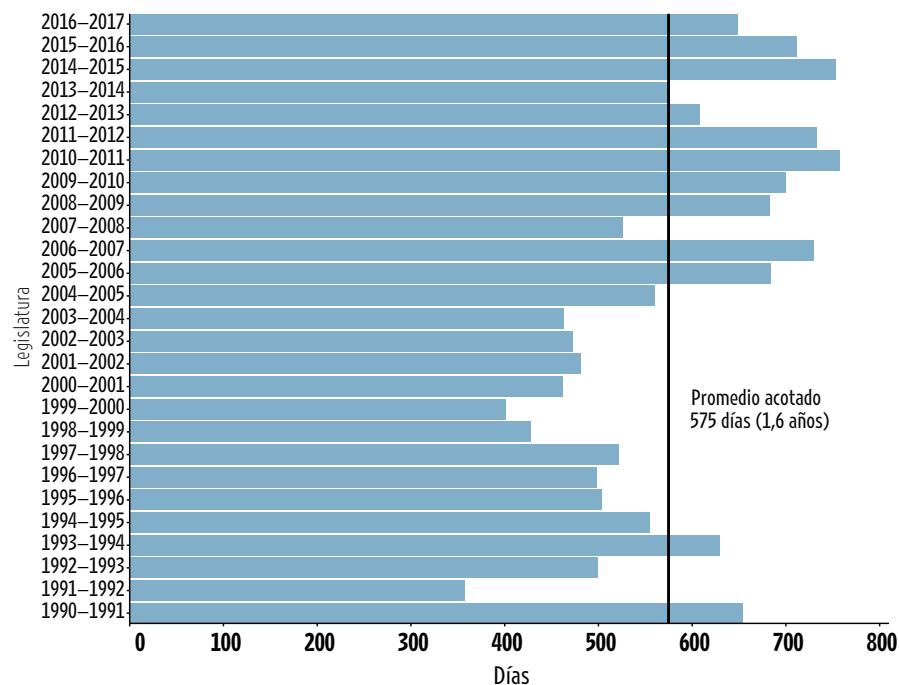
### Porcentaje de legislación sustantiva según asignación de recursos



Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.23

### Duración promedio de la aprobación de leyes, por legislatura<sup>a/</sup>



a/ Se reporta el promedio de duración acotado. De las 2.301 leyes registradas en la base de datos, se excluyeron 103 casos (4,5%) que presentan valores extremos.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

ra 2005-2006 la prolongación del trámite no solo se hizo evidente, sino cada vez más habitual. El comportamiento por año refleja un notable incremento en el primer período de la actual Asamblea Legislativa (2014-2015), y una paulatina reducción en los dos años siguientes, pero siempre por encima del promedio de toda la serie.

Estos datos revelan que el sistema multipartidista tiene efectos en la gestión política. A partir de 2002 la democracia costarricense se fortaleció con la presencia de más partidos en el Congreso. No obstante, las reglas de discusión y toma de decisiones en el trámite de los proyectos no han sido modificadas, para ajustarlas a la nueva realidad. El resultado son plazos más largos para la aprobación de las leyes y, por consiguiente, la lentitud en la entrega de política pública a la sociedad.

### Duración afecta gestión de los poderes Legislativo y Ejecutivo

El aumento en los tiempos de aprobación de las leyes en el largo plazo también genera efectos negativos en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que una creciente proporción de la normativa que es presentada en un gobierno, no es aprobada sino hasta el siguiente. En estos casos puede ocurrir que la nueva legislación comience a aplicarse después de lo requerido por los actores políticos que la propusieron. Esta situación relaciona de manera directa la agilidad del proceso legislativo con la gobernabilidad democrática. Por ello resulta de importancia resolver esta interrogante: ¿corresponde la mayoría de las leyes aprobadas cada año a iniciativas de administraciones anteriores?

En pasadas entregas de este capítulo se explicó que el primer año de una administración es un período de acomodo, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo: las bancadas parlamentarias formulan sus principales proyectos y el Gobierno inicia el planteamiento de sus prioridades políticas. En ese lapso, por lo general, las leyes que se aprueban son iniciativas “heredadas” de administraciones previas (PEN, 2012).

Esta dinámica se mantiene desde 1990, pero se agravó a partir de 2010. En la administración Chinchilla (2010-2014), por primera vez desde que se tienen datos,

la legislación heredada fue mayoritaria incluso durante el segundo año. No fue sino hasta la tercera legislatura que la mayoría de las normas era iniciativa de las autoridades en funciones. Esto mismo ha sucedido durante la administración Solís Rivera.

El gráfico 5.24 muestra, para cada año (un rectángulo), la proporción de leyes aprobadas que fueron propuestas por las autoridades del momento. En gris se identifican los años en que la mayoría de esas leyes fue iniciativa de administraciones anteriores, y en celeste cuando más del 50% correspondió a proyectos que sí fueron formulados por el gobierno y los legisladores de turno. El escenario en las dos últimas administraciones ha sido de creciente dificultad, dado que buena parte de las iniciativas planteadas por las autoridades en ejercicio se aprobó en el tercer año de gobierno. Ocurre así un desfase entre los tiempos de gestión del Ejecutivo y los de aprobación del Legislativo, que puede generar fuertes distorsiones en el desempeño agregado del sistema político.

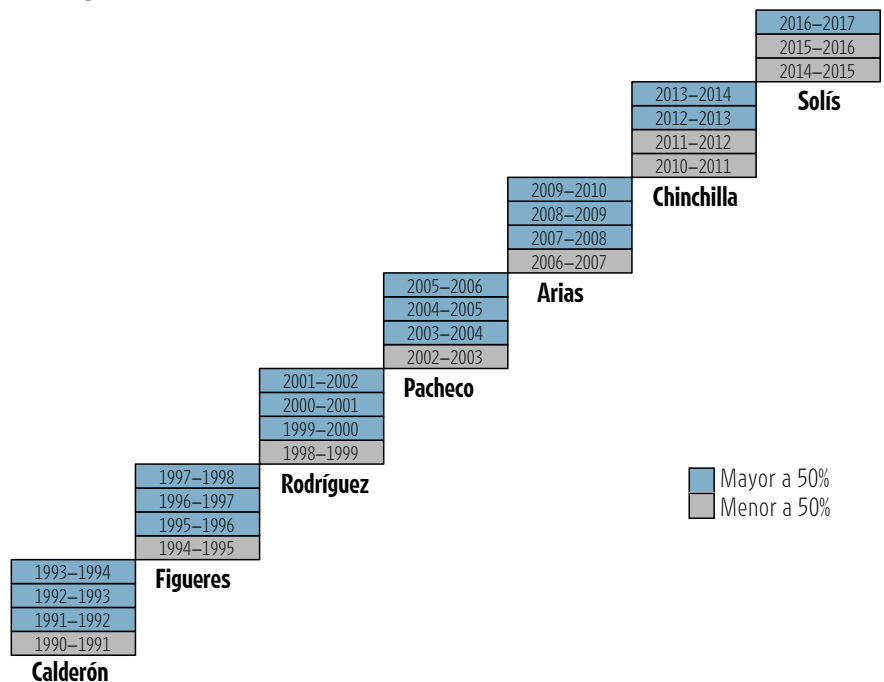
### Aumentan las alianzas partidarias en la iniciativa de ley en período de multipartidismo

Un análisis sobre las alianzas partidarias en la iniciativa de ley desde 1990 denota un aumento en la cantidad de proyectos que fueron firmados por dos o más agrupaciones políticas. También se observa que la dinámica de formulación de leyes cambió, de un esquema bipolar en los años noventa, a uno multipolar a partir del 2002, en directa concordancia con la mayor pluralidad en la conformación de la Asamblea Legislativa.

Entre mayo de 1990 y abril de 2017, el Poder Ejecutivo propuso 879 leyes. Otras 1.058 fueron iniciativa de un único partido, la gran mayoría del PLN y el PUSC, las dos agrupaciones con mayor trayectoria. Las restantes 363 normas –que representan un 16% del total aprobado– fueron propuestas por diputados de diversos partidos, es decir, por alianzas partidarias. De estas, 150 se tramitaron durante el período del bipartidismo (1990-2001) y 213 en los años posteriores al 2002, en escenario de multipartidismo.

GRÁFICO 5.24

### Proporción de leyes que fueron iniciativa de la administración en ejercicio, por legislatura y administración



Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.



Los proyectos apoyados por varios partidos son más comunes en la legislación sustantiva. En el período estudiado se promulgaron 705 normas con efectos directos sobre el desarrollo humano, de las cuales el 24% fue iniciado de manera conjunta por dos o más agrupaciones. En la época del bipartidismo (1990-2001) solo 1 de cada 5 leyes surgió de una alianza y en todos los casos participaron el PLN o el PUSC. En la fase de multipartidismo (2002-2017), las coaliciones propusieron el 29% de las normas sustantivas, y empezaron a tener presencia los partidos minoritarios.

Las combinaciones partidarias son muchas. No obstante, se logró determinar la inexistencia de ciertas cooperaciones únicas. Por ejemplo, el FA y el ML firmaron la iniciativa de 37 leyes junto a otros partidos, pero ninguna a dúo. El FA y el PAC participaron en 38 alianzas con otras agrupaciones, pero nunca ambos en forma exclusiva. Y el ML y el PAC figuran en 105 patrocinios colectivos, pero solo en uno en forma conjunta.

Se realizó un análisis de redes, que consiste en identificar todas las conexiones existentes entre las agrupaciones políticas y graficarlas de acuerdo con su frecuencia de aparición. Ello permite conocer, con mayor precisión, el origen de las 2.300 leyes que registra la base de datos, según el partido o los partidos que firmaron cada iniciativa.

El gráfico 5.25 presenta el resultado de ese análisis. Como se ve en la primera de las redes, entre 1990 y 2001 las leyes fueron impulsadas fundamentalmente por el PUSC y el PLN, los dos grandes partidos que se repartieron las mayorías legislativas durante ese período y, por tanto, tuvieron un rol dominante en las iniciativas de ley. Eso explica la ubicación central y el mayor tamaño de los nodos de esas agrupaciones. A partir de 2002, con la llegada del multipartidismo, las redes muestran un centro más poblado. Dado que los partidos ya no tienen mayorías en el Congreso, el voto de las nuevas fuerzas políticas se tornó estratégico. El PLN y el PUSC perdieron

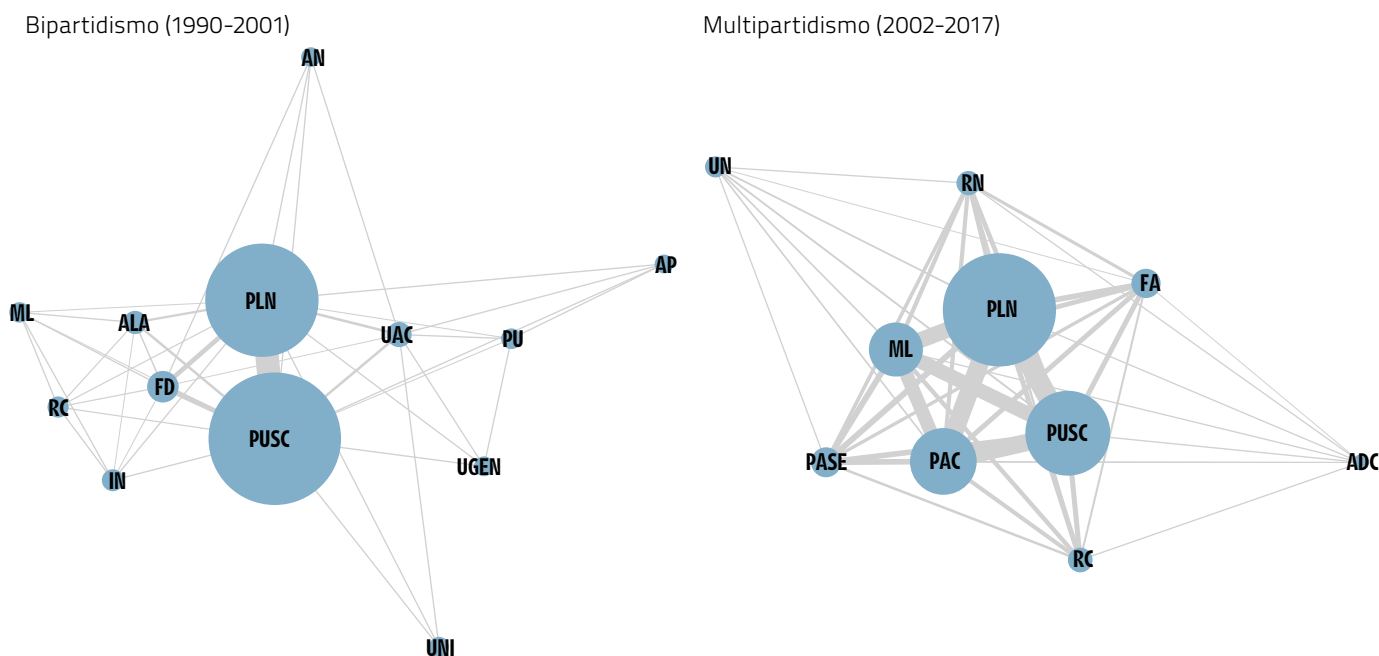
importancia relativa, pero se mantienen como los nodos más grandes. El PAC, el ML, y el FA tomaron un papel central, aunque en proporciones distintas. Cabe destacar el caso del ML, que ha tenido menos diputados que el PAC y el FA, pero figura como un actor relevante en la presentación de proyectos en conjunto con otras fuerzas. Los demás partidos han tenido una participación mucho menor y se ubican como “satélites” alrededor de las agrupaciones que muestran mayor capacidad de iniciativa.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESEMPEÑO LEGISLATIVO** véase Gómez Campos y Herrera, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 5.25

### Red<sup>a/</sup> de alianzas partidarias<sup>b/</sup> en la iniciativa de ley, según período del sistema de partidos



a/ El tamaño de cada nodo (círculo) representa la cantidad de iniciativas de ley de cada partido. El grosor de las conexiones (líneas) refleja la cantidad de alianzas entre los partidos.

b/ El análisis incluye los siguientes partidos políticos: Accesibilidad Sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Acción Laborista Agrícola (ALA), Agrario Nacional (AN), Alianza Demócrata Cristiana (ADC), Alianza Popular (AP), Frente Amplio (FA), Fuerza Democrática (FD), Integración Nacional (PIN), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Pueblo Unido (PU), Renovación Costarricense (RC), Restauración Nacional (RN), Unidad (UNI), Unidad Social Cristiana (PUSC), Unión Agrícola Cartaginés (UAC), Unión Generaleña (UGEN) y Unión Nacional (UN).

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

### Aporte especial: Comisiones legislativas y eficiencia en el Congreso

Los procedimientos para establecer la cantidad y tipos de comisiones legislativas constituyen una vía, generalizada en diversos regímenes políticos, para mejorar la organización del Congreso y la eficiencia del proceso parlamentario, a través de una mejor distribución del trabajo y la especialización de los congresistas en temas específicos. De acuerdo con Strøm (1998), la especialización ideal ocurre cuando un diputado se concentra en un solo comité y se mantiene en él a lo largo del tiempo. No obstante, el resultado final está sujeto a que la cantidad de órganos de deliberación —y su integración— respondan a las funciones asignadas a cada uno de ellos y al tamaño del Parlamento.

Para analizar este tema en el caso costarricense se creó una base de datos sobre comisiones legislativas y se realizó una primera exploración con datos del período 1986-2018 (recuadro 5.9).

#### RECUADRO 5.9

##### Análisis y base de datos de las comisiones legislativas permanentes

La Asamblea Legislativa de Costa Rica organiza su trabajo en tres tipos de comisiones: las que tienen potestad plena, las permanentes y las especiales. La investigación reseñada en este capítulo se concentró únicamente en las permanentes (subdivididas, a su vez, en ordinarias y especiales), que son veinte en total<sup>9</sup>.

Se construyó una base de datos que registra la trayectoria de 438 diputados y diputadas en las comisiones permanentes entre 1986 y 2018. Este producto se elaboró a partir de los acuerdos de integración de esos órganos, emitidos por la Presidencia del Congreso durante el primer mes de cada legislatura, de conformidad con el artículo 53 del Reglamento Legislativo.

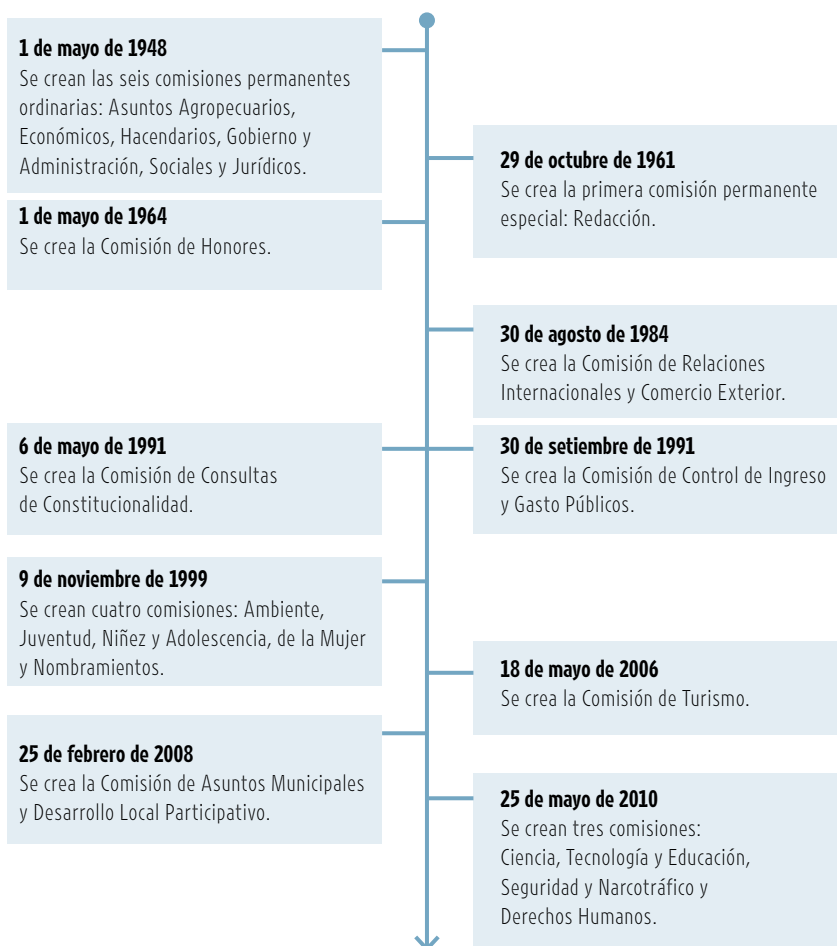
La base de datos consta de quince variables, entre ellas nombre, sexo, partido político, profesión del diputado y puesto que ocupó en la comisión (presidencia, secretaría o integrante). También se detalla el partido de gobierno en cada período y el que ocupa la Presidencia del Directorio Legislativo.

Se analizaron los 32 años transcurridos entre 1986 y 2018 por ser un período que permite observar tres momentos políticos: el de bipartidismo (1986-1998), el de transición (1998-2002) y el de multipartidismo (2002-2018).

Fuente: Jarquín, 2017.

DIAGRAMA 5.3

### Línea de tiempo: creación de las comisiones legislativas permanentes en Costa Rica. 1948-2017



Fuente: Jarquín, 2017.

Tres hallazgos sobresalen. El primero es que el país experimentó un proceso de creación de comisiones que coincidió con la ampliación de la pluralidad política en el Congreso. Dado que estos espacios son una forma de organizar el trabajo legislativo, era de esperar un incremento acorde con la mayor complejidad de la deliberación, tal como sucedió con el tránsito del sistema bipartidista al multipartidista. Durante el período de estudio la cantidad de órganos permanentes se duplicó, al pasar de nueve en 1986, a veinte en 2017.

La organización de los procesos legislativos responde a las necesidades y presiones internas de los partidos. Algunas comisiones surgieron como reformas procedimentales para mejorar la representatividad de fracciones minoritarias, otras para asegurar un control político perma-

nente en materias específicas, o bien para abordar nuevos temas en la dinámica de la sociedad costarricense (Jarquín, 2017).

La tendencia a descentralizar las decisiones legislativas mediante la creación de comisiones se intensificó a partir de 1991. Las ordinarias —las únicas existentes hasta 1961— han ido delegando sus temas de estudio en instancias cada vez más especializadas. Por ejemplo, los asuntos relacionados con el ingreso y el gasto públicos, que antes eran atendidos por la Comisión de Hacendarios, ahora tienen su propio foro de discusión. En la actualidad, la de Hacendarios se concentra en los presupuestos anuales y temas como fraude y responsabilidad fiscal, renta global e impuesto al valor agregado, entre otros (Jarquín, 2017; diagrama 5.3).

El segundo hallazgo tiene que ver con

la relación entre la cantidad de comisiones y el tamaño del Congreso que, como se mencionó anteriormente, es un aspecto esencial para asegurar la especialización y la eficiencia del trabajo legislativo. En el caso costarricense, el notable aumento de las comisiones no fue acompañado por un incremento en el número de diputados. La Asamblea Legislativa está conformada por 57 representantes populares desde 1962, cuando el país tenía alrededor de 1,3 millones de habitantes. En 2017, con una población estimada de 4,8 millones de personas, la cantidad de curules se mantiene.

Este escenario constituye un problema para la representación política de la ciudadanía y la eficiencia interna del Congreso, y además tiene efectos negativos en el sistema electoral. La posibilidad de aumentar la cantidad de legisladores ha generado discusiones políticas y académicas, así

como diversas propuestas de reforma. Una de ellas es la implementación de un sistema mixto, una modalidad poco estudiada en el país (recuadro 5.10). Otras opciones fueron analizadas y simuladas con datos desde 1990 en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (PEN, 2014). En cualquier caso, este sigue siendo un debate inconcluso.

La cantidad de legisladores también afecta la organización y la eficiencia del Congreso en términos agregados. Dado que la multiplicación de comisiones no estuvo aparejada a un incremento en la cantidad de diputados, en el balance general los resultados no han sido positivos. “La atomización de comisiones con el mismo número de legisladores, ha hecho que los esfuerzos sean dispersos, agotados, recargados y, en ocasiones, ineficaces por falta de quórum [sic] o bien por superposiciones horarias” (Arias, 2009).

Como se observa en el gráfico 5.26, Costa Rica tiene, junto con Paraguay, la razón de representación de diputados por comisión más baja en América Latina (puntos más pequeños y de color celeste claro). Asumiendo el ideal de especialización de un congresista por comisión planteado por Strøm (1998), en estos países cada instancia debería tener, en promedio, tres miembros. En cambio, en Brasil y Colombia cada comisión tendría más de veinte integrantes (puntos más grandes y de color rojo oscuro). Nótese que Brasil tiene la misma cantidad de comisiones legislativas que Costa Rica, pero un Congreso nueve veces más numeroso, razón por la cual tiene un mejor balance en el indicador.

Se podría pensar que las comisiones integradas por pocos miembros generan incentivos para que los legisladores adquieran un mayor dominio de los temas

#### RECUADRO 5.10

### Simulación del modelo electoral alemán en la elección de diputados en Costa Rica

El tamaño actual del Congreso costarricense responde a la realidad demográfica de 1962, cuando se estableció un número fijo de 57 diputados. Vale indicar que tal disposición es contraria al espíritu del constituyente originario, que pretendía una expansión paulatina del cuerpo legislativo según el crecimiento de la población; el artículo 106 de la Constitución Política de 1949, reformado en 1961, prescribía: “La Asamblea se compone de cuarenta y cinco Diputados; sin embargo, cuando la población pase de 1.350.000 habitantes, se elegirá un nuevo Diputado por cada treinta mil o residuo mayor de quince mil por provincia”.

Ante esta situación, se requiere actualizar el sistema electoral. Una de las opciones para ello es la aplicación del sistema proporcional personalizado, que se usa desde mediados del siglo XX para la elección de la Cámara Baja del Parlamento alemán (.). En este sistema hay dos tipos de circunscripciones: las uninominales, donde se elige a un diputado en cada una utilizando parámetros de mayoría, y las plurinominales, donde la elección se define por medio de listas, a partir de

criterios de proporcionalidad. Los circuitos uninominales, que son pequeños, fomentan la cercanía entre representantes y representados. La adjudicación de estos escaños está vinculada a la cantidad de votos obtenidos en la elección proporcional que se realiza en los circuitos plurinominales, que son los dieciséis Estados alemanes. Por ello, en la literatura especializada existe consenso en que este sistema reúne “lo mejor de dos mundos”.

La eventual aplicación de este sistema en Costa Rica supondría aumentar a 143 el número de diputados, utilizando la regla que estableció originalmente la Constitución de 1949. Además, implicaría la creación de un único distrito plurinomial a nivel nacional y 72 circunscripciones uninominales, con base en criterios demográficos. Bajo estos supuestos, para este Informe se llevó a cabo una serie de simulaciones con datos de las últimas cuatro elecciones (2002, 2006, 2010 y 2014) y se compararon los efectos del modelo alemán con respecto a la situación actual. Se empleó el índice de mínimos cuadrados (LSq), que tiene una escala de 0 a 1, con el propósito de medir la proporcionalidad. Cuanto más cercano a 0,

más proporcional es el sistema electoral.

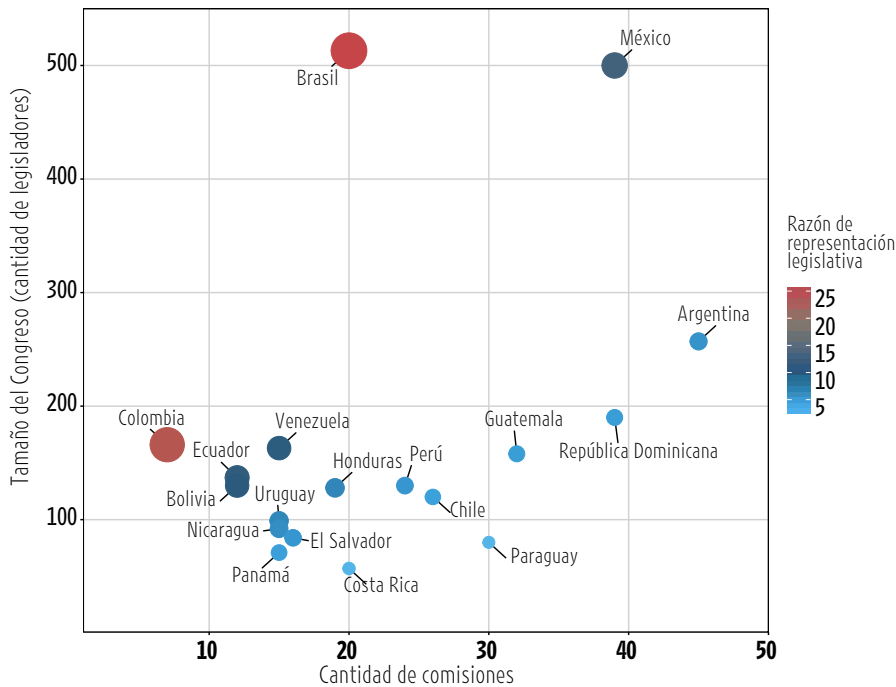
Los resultados muestran que el sistema vigente tiene un índice de proporcionalidad promedio de 5,72, mientras que el modelo planteado generaría un valor de 0,65, lo cual evidentemente sería una mejora. Además, al medir y comparar el número efectivo de partidos políticos parlamentarios (NEPp) en ambos escenarios, se determinó que el nuevo sistema propiciaría la entrada de más partidos a la arena política. Con el esquema actual el promedio del NEPp para las últimas cuatro elecciones es de 3,96, y con el modelo propuesto aumentaría a 5,03, un valor similar al de la configuración del Congreso en el período 2014-2018, que representa una conformación multipartidista.

En suma, el modelo alemán, con datos para las últimas cuatro elecciones, mejoraría la proporcionalidad del sistema de elección de diputados, sin generar un aumento desmedido de la fragmentación de partidos políticos en el Poder Legislativo.

Fuente: González Fernández, 2017.

GRÁFICO 5.26

### Relación entre la cantidad de comisiones y el tamaño del Congreso en América Latina, según razón de representación legislativa<sup>a/</sup>



a/ La razón de representación legislativa indica la cantidad promedio de diputados por comisión. Esta se ilustra mediante el tamaño y el color de cada punto en el gráfico. Valores más altos en la razón favorecen la discusión parlamentaria y la especialización de los legisladores.

Fuente: Elaboración propia con base en Jarquín, 2017.

respectivos. El problema es que, en la práctica, cuanto más pequeñas son, estos órganos tienden a propiciar el monopolio de la especialización (Strøm, 1998). En Costa Rica el tamaño de las comisiones oscila entre 5 diputados las más pequeñas, y 11 la más grande (Asuntos Hacendarios). En Colombia, que tiene una mejor razón de representación, las conformaciones son de 18 diputados, la más pequeña, y 35 la más grande.

Por último, el tercer hallazgo del análisis de largo plazo refleja que, con el tiempo, se ha ido haciendo más frecuente que los congresistas se mantengan en una misma comisión durante los cuatro años de su mandato. Este es un indicador de estabilidad que también sirve para aproximar los niveles de especialización de los diputados.

En países europeos, donde los congresos son más numerosos y existe la carrera parlamentaria —que permite la reelección

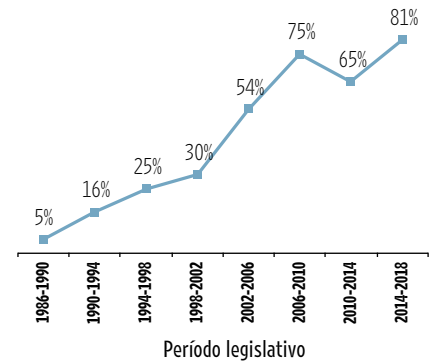
consecutiva—, es normal que un legislador se mantenga por varios años en un mismo comité y logre altos grados de especialización. En Costa Rica, dado que no hay carrera parlamentaria, el tiempo máximo para ganar esa experiencia son los cuatro años del mandato legislativo.

Otro dato interesante es que la creación de más comisiones no redujo la estabilidad de los legisladores. De hecho, ocurrió lo contrario. De los 456 diputados y diputadas elegidos entre 1986 y 2018, el 44% se mantuvo en al menos una comisión durante todo el ejercicio de su cargo. Destacan los períodos 2006-2010 y 2014-2018, en los que tres cuartas partes o más de los congresistas fueron miembros de una misma comisión durante los cuatro años (gráfico 5.27). En ambas ocasiones, las bancadas del PLN y el PAC fueron las más especializadas.

El análisis presentado brinda indicios y genera nuevas interrogantes, que servi-

GRÁFICO 5.27

### Proporción de diputados especializados<sup>a/</sup>, por período legislativo



a/ Se considera especializado al legislador que se mantiene en al menos una misma comisión durante los cuatro años de su mandato.

Fuente: Jarquín, 2017.

rán para ampliar un área de investigación poco explorada en el país. La evidencia recopilada permitió describir con mayor precisión algunos de los retos que acarrearía la implementación de reformas que busquen una organización legislativa más eficiente. Sin embargo, se requieren más estudios para determinar los efectos concretos —tanto de las variables analizadas como de otras aún no examinadas— sobre el desempeño del Congreso, y contrastarlos con la literatura especializada en el tema.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ANÁLISIS DE LAS COMISIONES  
LEGISLATIVAS**

véase Jarquín, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Convivencia ciudadana

En materia de convivencia ciudadana el balance del 2016 e inicios del 2017 es positivo, ya que por segundo año consecutivo se mantuvo la calma social en el país, gracias a una disminución de la protesta de todos los actores sobre los que se tiene registro. Los distintos grupos siguen expresando su malestar por los problemas que los aquejan, pero en ningún caso ello ha generado un episodio de conflictividad intensa que haya afectado la gestión política o la convivencia general de la sociedad. Las acciones colectivas se articulan, en su mayoría, en torno a métodos institucionales y formales, lo cual facilita la atención de las demandas por parte de las autoridades.

Se confirma así que con el inicio de un nuevo gobierno en 2014 se inauguró una fase de menor conflictividad, la cual resulta significativa, sobre todo, al compararla

con los cuatro años anteriores, cuando la protesta social se incrementó. No obstante, hay asuntos específicos que durante el 2016 e inicios del 2017 motivaron crecientes expresiones de descontento, y que siguen sin resolverse: el conflicto entre el gremio de taxistas y la empresa de transporte de personas Uber, y la oposición del sector sindical a propuestas en materia de empleo público y educación dual.

### Nueva reducción en las acciones colectivas

Las movilizaciones sociales tuvieron un nuevo descenso en 2016. Entre enero y diciembre de ese año se contabilizó un total de 323 protestas, cifra inferior al promedio anual de la serie histórica, que es de 395. El análisis que se realiza en esta sección se nutre de la base de datos sobre acciones colectivas del PEN, que tiene registros desde enero de 1992 (recuadro 5.11).

La entrega anterior de este capítulo reportó el descenso de la protesta ciudadana a partir de junio de 2014, de manera coincidente con la llegada de un nuevo Gobierno. Los últimos registros disponibles indican que a inicios de 2017 esa tendencia se mantenía.

El país no vivía dos años consecutivos de reducción en las acciones colectivas desde el período 2004-2006, luego de las fuertes reacciones que generó la decisión gubernamental de transferir la revisión técnica vehicular a una empresa privada.

El más reciente episodio ocurrió entre enero y julio de 2014. Fueron siete meses consecutivos en que los niveles de protesta estuvieron por encima del promedio mensual de 33 acciones colectivas, y uno de ellos superó las 77 movilizaciones, cifra a partir de la cual el evento se considera de intensidad extrema. Este se dio en mayo de 2014, cuando se registraron 82

#### RECUADRO 5.11

#### Análisis y base de datos de acciones colectivas

El Programa Estado de la Nación (PEN) tiene como una de sus áreas prioritarias de investigación la dinámica de la acción colectiva en el país. Cada año se hace una revisión de las versiones impresas de tres periódicos de circulación nacional y líneas editoriales distintas: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*. Con ello se alimenta una base de datos que actualmente tiene información de enero de 1992 a marzo de 2017, es decir, veinticinco años.

La base de datos tiene al menos dos limitaciones generadas por subregistros. Una de ellas tiene que ver con la cantidad de acciones colectivas, y depende enteramente de la selección de eventos noticiosos por parte de los medios escritos. Como se dijo, el PEN utiliza tres periódicos con líneas editoriales muy distintas, con lo cual se pretende evitar la tendencia. Pese a ello, siempre hay eventos no reportados por los medios que, por ende, no se registran. La base de datos es una aproximación lo más cercana posible a la magnitud real de la movilización social en el país.

Como las notas periodísticas no mantienen siempre el mismo formato ni las mismas características, la otra limitación es lograr que la información recogida cubra todas las variables incluidas en la

base de datos. Por ejemplo: en un bloqueo en el cual hubo presencia policial, un periódico podría informar sobre lo primero, pero no sobre lo segundo. En tal caso habría un subregistro de la característica de esa acción.

En total se tiene información de 9.934 acciones colectivas, cada una con 21 características o variables. Es decir, hay más de 200.000 registros para el análisis de la protesta social. En el sitio web del PEN ([www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)) se puede descargar la base de datos y el manual metodológico con los respectivos códigos.

Se entiende por acción colectiva “la actuación conjunta de las personas en la consecución de un interés común. La acción colectiva que interesa es aquella que es contenciosa, es decir, que implica un carácter político, el que usualmente está determinado por la presencia o apelación a gobiernos” (Tilly y Tarrow, 2007).

Considerando este marco conceptual, para efectos operativos el PEN define la acción colectiva, como “aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo, en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo. Se incluyen todas aquellas acciones desplegadas por dos o más individuos organizados formal e

informalmente. Se toma como unidad de análisis la acción colectiva porque constituye una categoría amplia que puede abarcar tanto acciones aisladas y efímeras como acciones de movimientos sociales”.

Hay diversas formas de manifestar una demanda social. Eso es lo que en la teoría de la acción colectiva se conoce como “repertorios”. El descontento puede expresarse por medios formales e institucionales, como una declaración pública, un campo pagado en un medio de comunicación o una conferencia de prensa, entre otros. Pero también es posible que se recurra a métodos informales, como bloqueo de vías, invasión de propiedades o huelgas de hambre.

En esta edición se abordó el tema de las acciones colectivas con base en dos aproximaciones: i) la descripción de las principales características de la protesta ciudadana en el período de estudio, y su relación con años anteriores, y ii) la realización de un análisis estadístico de series de tiempo a fin de comparar los patrones de movilización de los distintos grupos sociales.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

expresiones colectivas del gremio magisterial, por problemas de pago derivados de la implementación de un nuevo sistema electrónico de planillas en el MEP.

A partir de entonces se ha observado un descenso sostenido en las manifestaciones sociales, que alcanzaron su punto más bajo en marzo de 2017, con solo 8. Vale mencionar que, con excepción de diciembre, es común que todos los meses del año presenten valores de más de un dígito. La última vez que se había registrado un solo dígito en un mes distinto a diciembre fue en abril de 1997, año en que también los niveles de protesta fueron bajos. El gráfico 5.28 muestra la evolución de las acciones colectivas por mes, para toda la serie histórica, e ilustra con claridad los grandes “picos” ocurridos en 1995, 2000 y 2004, reportados en ediciones anteriores de este capítulo (PEN, 2014 y 2015).

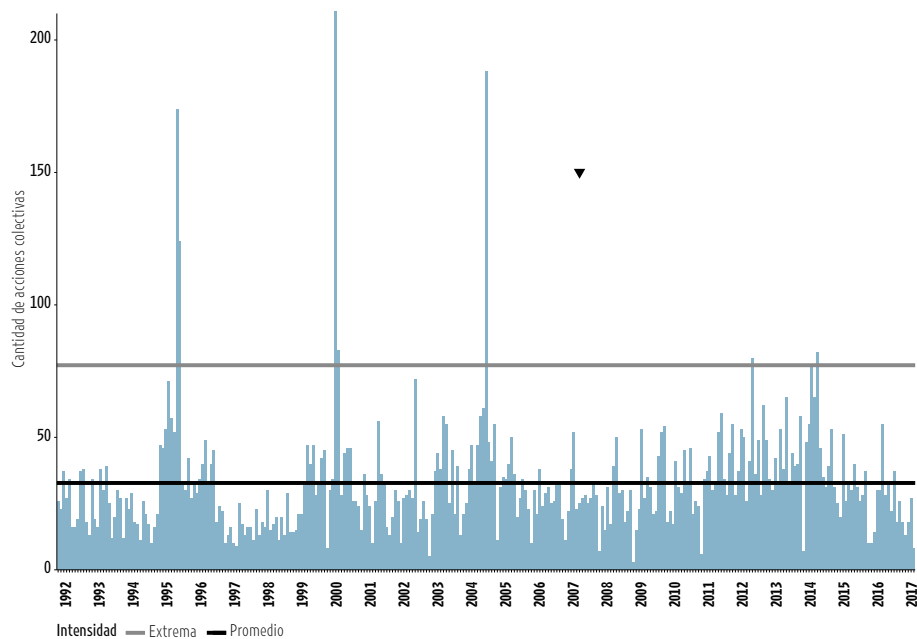
Finalmente es importante advertir que, pese a la disminución global de la protesta ciudadana, en el tema ambiental ha ocurrido lo contrario. Durante siete años, el número de movilizaciones por conflictos en esta materia ha estado por encima del promedio anual reportado desde 1993, tal como se analiza en el capítulo 4 de este Informe.

### Conflicto entre taxistas y Uber fue el más intenso del período

Entre enero de 2016 y marzo de 2017 se mantuvieron activos tres conflictos que polarizaron a la opinión pública. El primero, y más intenso, fue la oposición del gremio de los taxistas a la operación de la empresa de transporte privado Uber, que motivó un total de 33 acciones colectivas a lo largo del período. El segundo tema fue la disconformidad de diversos sindicatos —particularmente Bussco APSE y ANDE— con los proyectos de ley sobre empleo público y educación dual, que produjo 28 movilizaciones sociales. Y en tercer lugar se ubicaron las manifestaciones a favor de la Ley de Bienestar Animal, 8 en total.

En el conflicto de taxistas versus Uber, la gran mayoría de las acciones colectivas fue realizada por el primer grupo (32 en total), mientras que la empresa solo se manifestó en una ocasión. Los taxistas se oponen a una iniciativa para regular los servicios de movilidad colaborativa

GRÁFICO 5.28  
Acciones colectivas por mes. Enero de 1992 a marzo de 2017



▼ En 2007 la base de datos no registró el “pico” de acciones colectivas en torno al referéndum sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos, porque en ese contexto la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, entre las posiciones a favor y en contra del tratado, y no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

—como los que brinda la transnacional Uber— propuesto por un diputado del PAC (Cerdas, 2017). Ello motivó concentraciones, caravanas, reuniones con autoridades, paros, bloqueos y huelgas dirigidas a diversas entidades públicas, entre ellas la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República y el Poder Judicial. Finalmente, el Gobierno se abstuvo de incluir el proyecto en su agenda para el período de sesiones extraordinarias en el Congreso.

En cuanto a los sindicatos, como ya se mencionó, el conflicto es motivado por dos proyectos de ley que, según esos grupos, tendrían repercusiones negativas sobre las condiciones laborales de los empleados públicos. Se trata del expediente 19506, “Proyecto de ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público” y el expediente 19019, “Proyecto de ley para la regulación de la educación o formación profesional técnica en la modalidad dual en Costa Rica”. En la mayoría de los casos, el rechazo a las dos iniciativas se manifestó

de manera conjunta (Cerdas, 2017). Fue una especie de “paquete de oposición” que tiene antecedentes más amplios que los proyectos de ley específicos.

En el caso del empleo público, entre 2015 e inicios de 2017 hubo en la corriente legislativa al menos seis proyectos que pretendían modificar los regímenes salariales de ese sector<sup>10</sup>. Las manifestaciones de los gremios se dieron en oposición a todos ellos. Con respecto a la educación dual, una iniciativa dictaminada en junio de 2016 por la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa, fue rechazada por los grupos sindicales e incluso por el Ministerio de Educación. Este último propuso como alternativa un proyecto elaborado por el Consejo Superior de Educación, denominado “Fortalecimiento del sistema educativo en la modalidad dual, para la promoción del desarrollo del talento humano y la empleabilidad de la población joven de Costa Rica”, que se ajustaría a las necesi-

dades del país en este tema. No obstante, tanto las acciones de los gremios como las del mismo MEP, hicieron que esta iniciativa tampoco fuera convocada por el Ejecutivo para las sesiones extraordinarias de 2016.

Finalmente, el tercer asunto que generó movilizaciones en el período en estudio, aunque con una intensidad mucho menor, fue el expediente legislativo 18298, “Proyecto de Ley de reformas al Código Penal, Ley 4573, de 4 de mayo de 1970, y reformas de la Ley de Bienestar de los Animales, Ley 7451, de 17 de noviembre de 1994”. Este tema generó enfrentamientos entre grupos ambientalistas y la ciudadanía, por un lado, y sectores opositores a la iniciativa, entre los que destacaron la Federación Equina y Taurina y las asociaciones de galleros. Los primeros organizaron seis marchas y concentraciones que tuvieron el apoyo de legisladores y el propio Presidente de la República; los segundos apelaron a las tradiciones del país para señalar, mediante una declaración pública y una concentración en la Asamblea Legislativa, que el proyecto iba en detrimento de la cultura nacional. La ley fue aprobada en segundo debate y sancionada por el Ejecutivo en junio de 2017.

La línea de tiempo del gráfico 5.29 muestra, de manera resumida, la activación de los distintos conflictos a lo largo del período estudiado. El de taxistas versus Uber estuvo presente en doce de los quince meses (con excepción de julio, noviembre y diciembre de 2016). El de empleo público y educación dual también fue recurrente, pues se mantuvo durante doce meses (no hubo registros en febrero, noviembre y diciembre de 2016). Cuando terminó el registro de acciones colectivas para este capítulo, en

marzo de 2017, ambos temas seguían sin resolverse. Por su parte, el conflicto por la legislación sobre bienestar animal estuvo vigente por cinco meses.

### Todos los actores sociales contribuyeron a la reducción de las movilizaciones

La disminución de la protesta ciudadana reportada en este capítulo fue producto de un descenso en las acciones contenciosas de todos los actores que registra la base de datos del PEN, incluidos los sindicatos, los empresarios y la ciudadanía en general.

En la anterior entrega de este capítulo se explicó que la reducción de las movilizaciones sociales ocurrió por “una estructura de oportunidad política abierta” que consistió, básicamente, en un acercamiento sistemático entre ciertos sectores sociales y el Gobierno, que propició el uso de mecanismos institucionales para atender las demandas de la población y llegar a acuerdos. Esto fue confirmado tanto por los principales líderes del movimiento sindical, como por altas autoridades del Ejecutivo (PEN, 2016).

Información actualizada, y un análisis desagregado por tipo de actor, confirman una reducción generalizada. No es posible saber si en todos los casos ello se debe a un acercamiento sistemático con el Gobierno, pero sí es claro que el activismo de cada grupo, medido diariamente, tiende a bajar.

Para identificar esa tendencia, se realizó un análisis de toda la serie de tiempo para descomponer los datos registrados. Además, los veinticinco actores incluidos en la base se dividieron en seis grandes grupos: trabajadores públicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, sector estudiantil, otros trabajadores y ciudadanía.

El gráfico 5.30 muestra el comportamiento de cada grupo desde enero de 2010. En todos los casos la línea de tendencia refleja un descenso de las acciones colectivas durante los últimos meses del 2016 e inicios del 2017, pero cada uno con movimientos particulares. Los trabajadores públicos protestan con mayor intensidad (valor de la tendencia) y oscilan entre momentos de relativa calma y coyunturas de fuerte activismo social (altibajos en la línea). Algo similar ocurre con la ciudadanía, la cual, dado que no tiene una organización estable, tiende a utilizar más las manifestaciones callejeras. La conducta de los empresarios es interesante: sus acciones colectivas se incrementaron a finales del 2011 y principios del 2012, por temas tarifarios e iniciativas de reforma al régimen de zonas francas, entre otros; luego hubo un descenso, y a inicios de 2014 la tendencia volvió a aumentar, por la oposición a medidas relacionadas con la importación de arroz y automóviles. A partir de enero de 2015 este grupo redujo considerablemente las expresiones públicas de sus demandas.

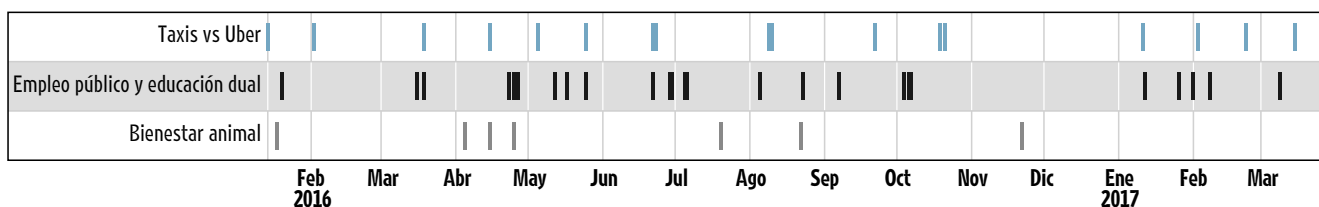
### Predominan los métodos de protesta formales e institucionales

Cada grupo que se manifiesta tiene una amplia gama de opciones para expresar su malestar: puede usar mecanismos formales previstos en la institucionalidad democrática, o bien métodos informales que se aplican fuera –y a veces en contra– de esa institucionalidad.

Estas modalidades de expresión colectiva –llamadas “repertorios” en la literatura especializada– son una “colección de aquellas actuaciones de contienda que son conocidas y están disponibles entre los actores políticos” (Tilly y Tarrow, 2007).

GRÁFICO 5.29

#### Activación de principales conflictos sociales por día, según tema



Esto significa que no hay una sola manera de manifestarse. Todo lo contrario, con el tiempo, los actores sociales aprenden nuevas formas de plantear sus demandas, y valoran, de acuerdo con el efecto que producen, cuáles son más eficaces para sus intereses.

La información del período comprendido entre enero de 1992 y marzo de 2017 (9.934 acciones colectivas) muestra que los grupos sociales prefieren usar los mecanismos formales e institucionales. Del total de datos disponibles, se cuenta con registros del actor y tipo de movilización en 9.554 casos. En la mayoría de ellos (63%) se utilizaron los métodos antes indicados, que incluyen denuncias o declaraciones públicas (en medios de comunicación o en conferencias de prensa), organización de reuniones o consultas con autoridades, o la suspensión de labores que tienen algún grado de regulación (huelgas o paros de labores). Es menor el empleo de métodos no formales, como las protestas en la calle (32%) y otras opciones más radicales (5%), como amenazas, actos contra la propiedad, o invasión de propiedades.

Por tipo de actor hay diferencias relevantes. Los grupos que tienen una estructura organizacional estable —como los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil y los trabajadores públicos— usan más los mecanismos formales e institucionales. En cambio, quienes no tienen esa condición —como la ciudadanía, otros tipos de trabajadores, o los estudiantes de secundaria y universitarios— suelen utilizar modalidades informales, típicamente manifestaciones de la calle como bloqueos de vías, mítines y marchas (gráfico 5.31).

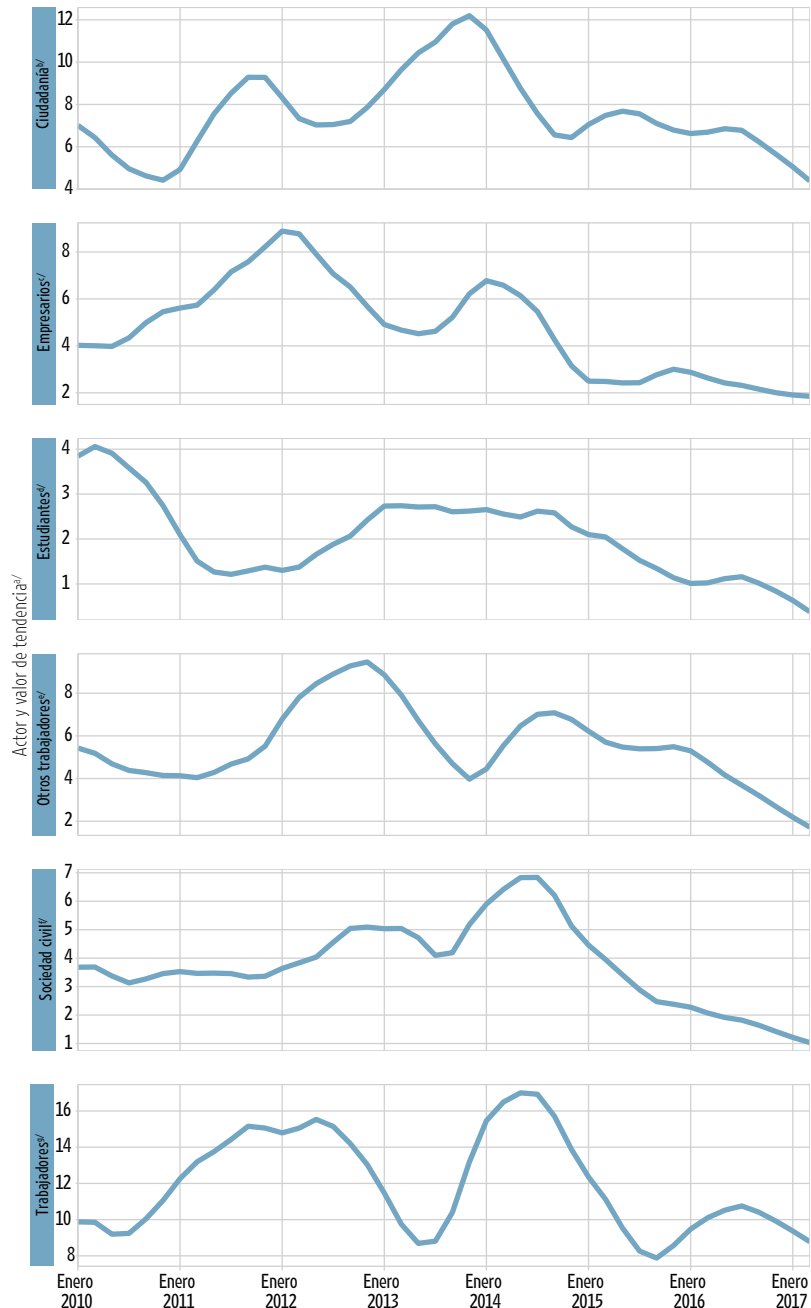
### Administración de la justicia

Esta sección se elaboró a partir de los principales hallazgos del *Segundo Informe Estado de la Justicia*, publicado por el PEN en abril de 2017. En él se avanzó en líneas de estudio iniciadas con la primera edición, tales como el control de constitucionalidad, los patrones de votación de la Sala Constitucional, la gestión de la jurisdicción penal, el hacinamiento carcelario y los resultados de las reformas en materia de acceso a la justicia y organización del Poder Judicial.

Como temas novedosos, el Informe dedicó un capítulo a los indicadores

GRÁFICO 5.30

### Tendencia de las acciones colectivas, según grupo. Enero de 2010 a marzo de 2017



a/ El análisis de series de tiempo estima un valor de tendencia que representa las variaciones de las acciones colectivas en el largo plazo. Se considera la serie histórica que inicia en enero de 1992.

b/ Ciudadanía: vecinos, madres y padres de familia, jóvenes, grupos de ciudadanos y personas privadas de libertad.

c/ Empresarios: empresarios, productores industriales y agropecuarios.

d/ Estudiantes: estudiantes de secundaria y universitarios.

e/ Otros trabajadores: trabajadores del sector informal, desempleados, extrabajadores, grupos de profesionales y trabajadores del sector privado.

f/ Sociedad civil: organizaciones defensoras del ambiente, la equidad de género y los derechos humanos, de grupos étnicos y de personas con alguna discapacidad, asociaciones pro vivienda, religiosas y antiguerra, así como usuarios de diversos servicios.

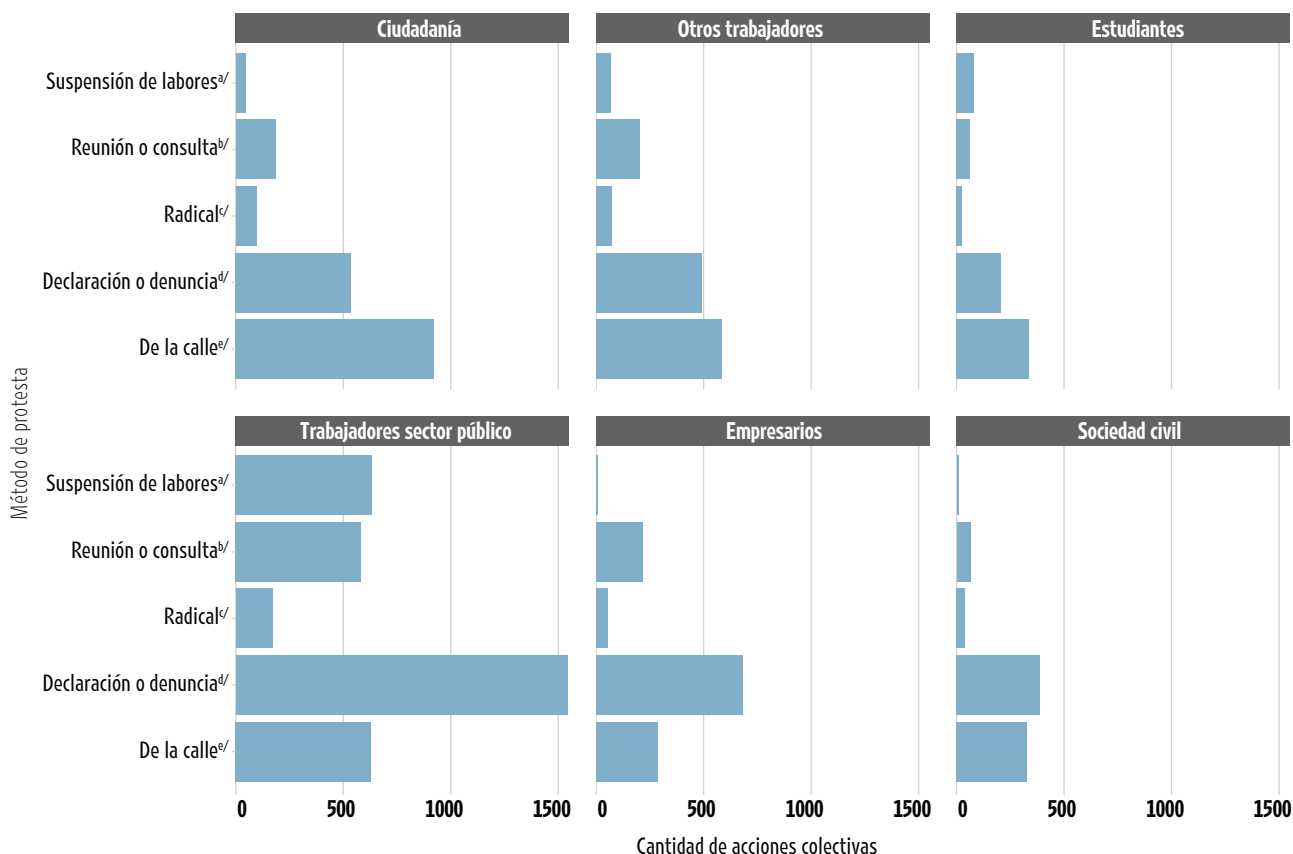
g/ Trabajadores: funcionarios públicos, generalmente organizados en sindicatos.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.



GRÁFICO 5.31

## Cantidad de acciones colectivas por grupo, según método de protesta. Enero de 1992 a marzo de 2017



a/ Suspensión de labores: huelga, huelga de hambre y paro de labores.

b/ Reunión o consulta: reunión con autoridades, reunión o asamblea y organización de una consulta o elaboración de un proyecto de ley de iniciativa popular.

c/ Radical: actos contra la propiedad, ocupación de una propiedad y amenazas.

d/ Declaración o denuncia: declaraciones públicas (por lo general campos pagados o conferencias de prensa) y denuncias formales ante entidades estatales o internacionales.

e/ De la calle: bloqueo de vías, marchas, mítines y concentraciones.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

territoriales desagregados para los quince circuitos del sistema judicial, los cuales se analizaron a partir de una pregunta crucial: ¿el derecho a la justicia se ejerce por igual en todo el país? Adicionalmente, y por primera vez, se evaluó el trabajo de dos órganos auxiliares del Poder Judicial: la Defensa Pública y el OIJ.

Habida cuenta de ese esfuerzo, el PEN consideró que no era oportuno incluir en este capítulo un apartado sobre administración de la justicia, que habría duplicado las conclusiones del citado Informe. Además se enfrentó una limitación, ya que al cierre de edición de este capítulo (septiembre de 2017), el Poder Judicial no había actualizado sus indicadores de 2016, por lo que se habría tenido que trabajar

con los datos de 2015, ya analizados a profundidad, tanto en el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* (2016) como en el Segundo Informe Estado de la Justicia (2017).

Al momento de redactarse este capítulo, la coordinación del Estado de la Justicia y el Poder Judicial estaban negociando la carta de entendimiento que daría origen a un tercer informe. Paralelamente, equipos técnicos de ambas instancias trabajaban para avanzar en tres áreas específicas:

- Un análisis detallado de indicadores de gestión para identificar las causas de la disminución en la productividad del sistema judicial.

- Una revisión y refinamiento de los indicadores utilizados para medir la gestión del Poder Judicial y su desagregación territorial.

- La elaboración de una matriz de indicadores de seguimiento a los desafíos señalados en el Segundo Informe que, previa aprobación de la Corte Plena, se constituirían en mandatos para las distintas dependencias.

En síntesis, el *Segundo Informe Estado de la Justicia* constata “la capacidad del Poder Judicial costarricense para garantizar a la población del país el ejercicio de su derecho a la justicia. Al mismo tiempo, documenta importantes limitaciones en la

estructura y funcionamiento del gobierno judicial para responder a las demandas ciudadanas por más transparencia” (PEN, 2017).

El robustecimiento logrado a lo largo del siglo XX, reforzado por las distintas “olas de modernización” de los últimos veinticinco años, ha hecho del Poder Judicial costarricense uno de los mejores de América Latina. Hoy la inversión en justicia por habitante es cuatro veces mayor que la de dos décadas atrás, mientras que la población creció un 37%. En ese período, la planilla del sistema se cuadruplicó y se ampliaron la cobertura territorial y la diversidad temática que atienden los despachos judiciales. Ello permitió aumentar el acceso ciudadano a los servicios y ha generado una de las tasas de litigiosidad más altas de la región latinoamericana (solo por debajo de Chile).

Estas fortalezas del Poder Judicial no son irreversibles, ni están exentas de problemas. La capacidad de la estructura de gobierno del sistema se ha visto sobrepasada por las demandas de la ciudadanía, pese a la ampliación de su cobertura y la creciente dotación de recursos humanos y financieros. Asimismo, la concentración de la toma de decisiones políticas, administrativas y jurisdiccionales en la Corte Suprema de Justicia y sus integrantes, incluso a nivel de “microadministración”, evidencia que, si bien se procuró delegar funciones en el Consejo Superior, creado en 1993, en la práctica no hubo una cesión efectiva de poder por parte de las y los magistrados, ni por áreas de trabajo ni por unidades territoriales. Estos siguen controlando asuntos como nombramientos, conflictos de personal y régimen disciplinario, entre otros temas administrativos que siguen ocupando una buena parte de su tiempo laboral. Esta situación además conlleva un riesgo para la independencia judicial interna. En la medida en que la decisión final sobre un nombramiento o sanción reside en la Corte Suprema, se debilita la autonomía del personal subordinado.

En la “Sinopsis” del Segundo Informe se destacaron tres limitaciones específicas en el quehacer del Poder Judicial. Por un lado, pese a los recientes esfuerzos por transparentar los procesos institucionales, la apertura efectiva se ve obstaculizada

por la incapacidad del sistema para rendir cuentas sobre su gestión. Por otro lado, la fuerte inversión realizada en los últimos años no ha logrado mejorar sustantivamente los indicadores agregados de productividad, tales como el número de casos terminados, la magnitud del circulante y la duración promedio de los procesos. Finalmente, se requieren instrumentos de evaluación de desempeño, que permitan contar con indicadores más precisos del trabajo que realizan y los resultados que obtienen las y los funcionarios judiciales.

En otro orden de ideas, desde 2010 este capítulo da seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional, cuyo acatamiento sirve como aproximación para determinar la efectividad de la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Este año se presenta un resumen de las estadísticas disponibles, dado que, por problemas internos de la Sala, no fue posible completar el muestreo de casos para hacer las comparaciones anuales (recuadro 5.12).

### Política exterior

Tradicionalmente, este capítulo ha abordado el análisis de la política exterior

con información recolectada para cada año específico. Con ello ha sido posible dar seguimiento a las relaciones bilaterales y multilaterales del país, y también profundizar en temas poco estudiados, como los flujos de cooperación internacional (PEN, 2016) o el trabajo que realizan las embajadas de Costa Rica en lugares que se consideran estratégicos (PEN, 2014 y 2015), entre otros. No obstante, el análisis de largo plazo, y de manera comparada, sigue siendo uno de los principales vacíos en los estudios sobre esta materia, dada la falta de información sistemática.

Este año el PEN inició el proceso de construcción de bases de datos que permitan hacer una evaluación longitudinal de la política exterior costarricense. Entre los principales temas destacan: comercio exterior, cooperación internacional, acciones en la Asamblea General de la ONU, comunicados de prensa, y candidaturas ante instancias multilaterales. Al cierre de la presente edición, ese proceso no había concluido. Sin embargo, fue posible sistematizar dos fuentes de información para un período específico, que constituyen la base del análisis descriptivo que se ofrece en esta sección.

RECUADRO 5.12

### Seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional

En 2009, el Poder Judicial y el PEN desarrollaron un sistema de información sobre el cumplimiento de las sentencias del tribunal constitucional, con el objetivo de medir hasta qué punto en el país se respeta al Estado de derecho. Se trabaja con un procedimiento sencillo: por vía telefónica se consulta a los recurrentes y los recurridos sobre el grado de acatamiento de cada fallo –completo, incompleto o no cumplido– y, en los casos en que la orden fue acatada, determinar si ello ocurrió dentro del plazo señalado. Las llamadas se hacen de manera aleatoria, con el fin de obtener muestras representativas. De esta forma la Sala ha construido una base de datos que se alimenta con la información recogida anualmente.

Se da seguimiento a una muestra de todas las sentencias que se emiten durante los doce meses de cada año.

Los datos disponibles para el 2016 constan de 3.664 registros que, sin embargo, solo cubren siete meses. Por lo tanto, no son comparables con la información de la serie histórica. A pesar de ello, vale reportar que el cumplimiento global para este grupo de sentencias fue del 96%, un resultado similar al promedio reportado en ediciones anteriores. Entre 2009 y 2016 fue del 92%.

Las instituciones más recurridas siguen siendo la CCSS y el MEP, y en ambos casos el nivel de acatamiento de la orden judicial supera el 92%.

Por último, es pertinente indicar que actualmente el sistema está en un proceso de revisión metodológica por parte del PEN y la Sala Constitucional, con el fin de profundizar el análisis de cara a las próximas entregas de este capítulo.

La primera fuente es una base de datos de comunicados emitidos por la el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto –mejor conocida como la Cancillería de la República– durante los tres años transcurridos de la administración Solís Rivera. Dado que los registros son oficiales y no se contrastan con otras

fuentes, el objetivo central del análisis es identificar los principales hitos de las relaciones exteriores en los ámbitos bilateral y multilateral, y sus vínculos con la política interna del país.

La segunda fuente es una recopilación de datos sobre las candidaturas de Costa Rica ante organismos multilaterales, impulsadas entre enero de 1992 y septiembre de 2016. Con esa información es posible identificar las áreas temáticas y la tasa de éxito del país en esas postulaciones (recuadro 5.13).

Se reconoce que la información disponible este año es insuficiente para realizar una evaluación a profundidad de la política exterior costarricense. Por ello el capítulo se concentra en describir lo ocurrido en los ámbitos antes mencionados, en un período que trasciende el año de

estudio de este Informe (2016 e inicios de 2017). El esfuerzo de recopilación de datos continuará, a fin de poder presentar un análisis más sistemático a partir de la siguiente edición.

### Europa y Asia destacan en las relaciones bilaterales, la ONU en las multilaterales

El gráfico 5.32 muestra los 1.212 comunicados emitidos por la Cancillería entre el 8 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2017, sistematizados según el ámbito de acción (multilateral, bilateral, doméstico) y luego agrupados según el foro específico, la región y el respectivo tema de política doméstica. El grosor de los flujos representa la cantidad de comunicados en cada caso.

Los asuntos bilaterales abarcaron la

#### RECUADRO 5.13

##### Bases de datos sobre política exterior

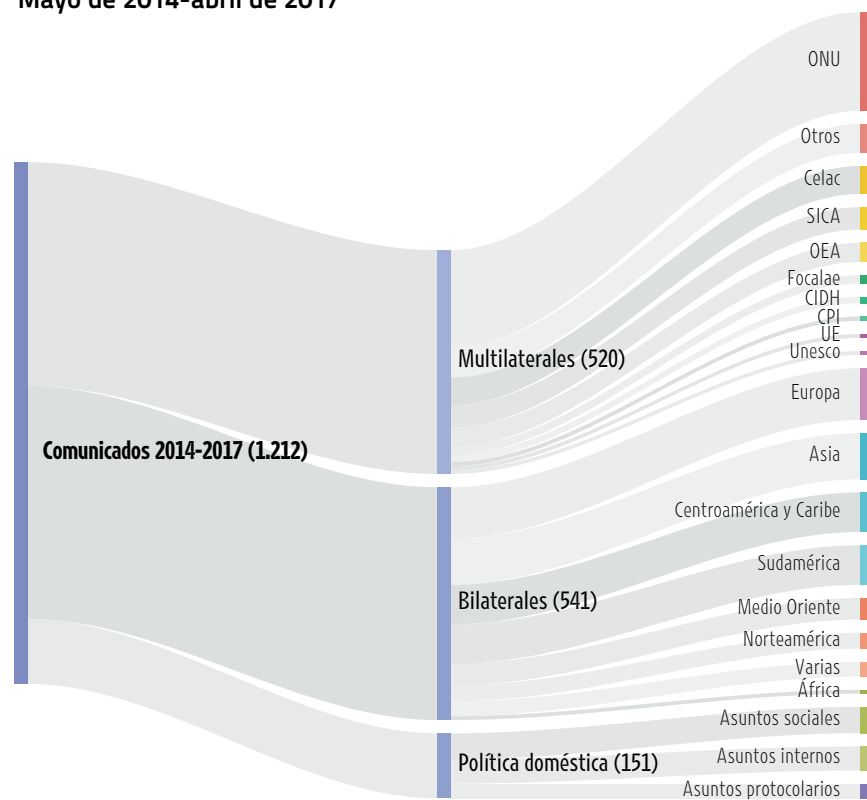
Con el objetivo de sistematizar información sobre la política exterior en Costa Rica, este año el PEN inició la construcción de dos bases de datos: una sobre comunicados de la Cancillería y otra sobre las candidaturas del país ante organismos multilaterales.

En el primer caso se tienen registros de 1.212 comunicados emitidos entre el 8 de mayo de 2014 y el 30 de abril de 2017. La estandarización y sistematización de esos documentos permite generar información sobre el manejo de las relaciones internacionales, sus resultados y los compromisos adquiridos por el país. Cada comunicado es clasificado según veinte variables de análisis, entre las que destacan: año de gobierno en que se publicó, alcance (bilateral, multilateral o de política doméstica), si implica cooperación internacional, países y organismos internacionales involucrados y resultados puntuales, si los hay.

La otra base de datos registra 176 candidaturas nacionales impulsadas entre enero de 1992 y septiembre de 2016. Sin embargo, hay un vacío de información para el período 2005-2010, por lo que el análisis que se presenta en esta edición se circunscribe a los subperíodos 1992-2004 y 2011-2016. Los datos, que se obtuvieron de los expedientes físicos de la Oficina de Candidaturas del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encuentran dispersos en documentos de diversos formatos, como correos electrónicos y notas de entendimiento, lo cual hace compleja la sistematización. Las principales variables registradas son: año y tipo de la candidatura (persona o país), puesto al que se aspiró, el organismo involucrado y su área de acción, y el resultado de cada votación (cuando corresponde), entre otras.

#### GRÁFICO 5.32

##### Clasificación de los comunicados de la Cancillería, según ámbito de acción<sup>a/</sup>. Mayo de 2014-abril de 2017



a/ En el ámbito de acción multilateral se incluyen los siguientes organismos: Organización de Naciones Unidas (ONU), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Organización de Estados Americanos (OEA), Foro de Cooperación de los países de América Latina y Asia del Este (Focalae), Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Corte Penal Internacional (CPI), Unión Europea (UE) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN, 2017.

mayor cantidad de comunicados, en particular los relacionados con Europa y Asia, seguidos por Sudamérica y Centroamérica y el Caribe. En el ámbito multilateral sobresalen las gestiones en la ONU, un foro en el que tradicionalmente el país ha tenido amplia participación. En menor medida se citan los foros regionales, como la Celac, el SICA y la OEA. Por último, la sistematización permitió registrar, por primera vez, un grupo de acciones de política exterior que tienen repercusiones en la política interna del país y que refieren a asuntos de protocolo, la población migrante y una comparecencia del Canciller ante la Asamblea Legislativa, entre otras.

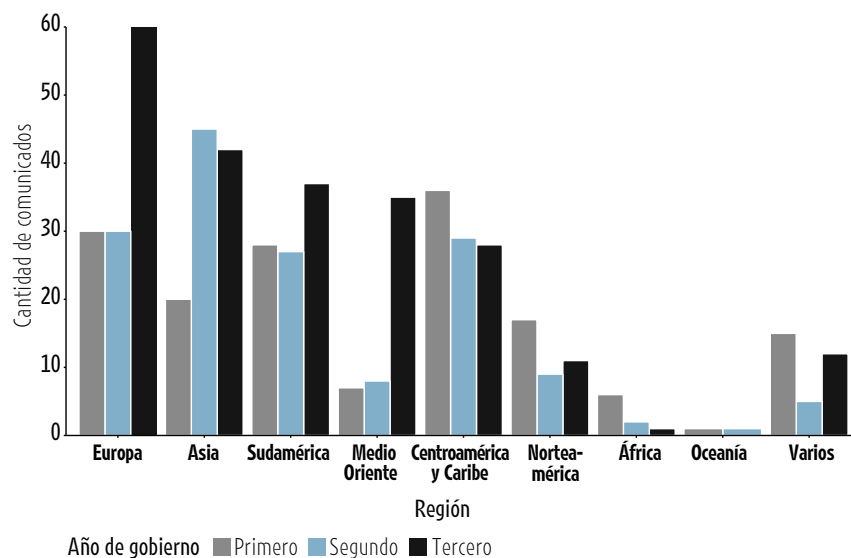
En el contexto de la ONU destaca la gestión de Costa Rica en la Presidencia de la Convención sobre Municiones de Racimo<sup>11</sup>, durante la cual logró la adhesión o ratificación de once Estados miembros. Además, el país fue copatrocinador de la campaña global GQUAL, una iniciativa para crear conciencia y promover la igualdad de género en posiciones de liderazgo en los organismos internacionales. En el Consejo de Derechos Humanos se aprobó una resolución sobre "la cuestión de la pena de muerte" presentada por Costa Rica y otras naciones.

En la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la participación fue más intensa durante el primer año de la administración Solís Rivera, cuando el país ocupó la Presidencia pro Tempore y organizó la Tercera Cumbre de la entidad. En ese momento destacaron la aprobación del "Plan de seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre" y el beneplácito al texto constitutivo de la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Eulac), cuyo objetivo es transformar la asociación estratégica entre ambas regiones. De acuerdo con los comunicados, el haber sido parte del Cuarteto de la Celac<sup>12</sup> le permitió a Costa Rica coordinar y copresidir la construcción de la agenda regional en un total de veintiséis reuniones sobre migración, desarrollo productivo, ciencia y tecnología, entre otros temas.

Finalmente, aunque no aparece entre los foros mencionados con mayor frecuencia en los comunicados de la Cancillería, el proceso de adhesión a la

GRÁFICO 5.33

**Cantidad de comunicados sobre relaciones bilaterales según región<sup>a/</sup>, por año de gobierno**  
(ordenados por cantidad emitida en el tercer año y zona específica)



a/ La categoría "Varios" incluye los comunicados que aluden a varias regiones al mismo tiempo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN, 2017.

OCDE requiere una mención especial por su trascendencia para las aspiraciones políticas y comerciales de Costa Rica. Al cierre de edición de este capítulo, en septiembre de 2017, el país se encontraba en la segunda etapa de estudios organizados en veintidós comités temáticos. Seis de ellos ya recibieron la aprobación de la OCDE: agricultura, comercio, salud, política científica y tecnológica, educación y empleo, y trabajo y asuntos sociales.

En el ámbito bilateral, la información recopilada muestra cambios en las zonas de interés para la política exterior. Al observar el gráfico 5.33 destaca el significativo aumento de las relaciones con países de Europa, Asia y Medio Oriente.

Durante el tercer año de la presente administración la presencia de Europa en los comunicados se duplicó, debido a la gira por el Reino Unido e Italia realizada en mayo de 2016, con el objetivo de promocionar el comercio y la inversión extranjera. Se organizaron encuentros con un centenar de empresas y se firmaron cinco convenios de cooperación con Italia<sup>13</sup>. También se establecieron relaciones en materia educativa con Alemania, con la fundación del primer centro de

estudios sobre Costa Rica en ese país y un acuerdo para fortalecer la cooperación en educación, ciencia, investigación e innovación entre ambos Estados.

En Asia las acciones se intensificaron a partir del segundo año de gobierno, y aunque el impulso se redujo durante el tercero, siguió siendo alto. En marzo de 2016 se realizó una gira comercial por Brunei, Singapur y Malasia. También se fortalecieron las relaciones con Corea del Sur, particularmente en octubre de 2016, cuando se llevó a cabo una gira de promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Como resultado de ello, Procomer inauguró una oficina en Seúl, lo que aumentó a 41 la cantidad de representaciones comerciales de Costa Rica en el mundo. Además, ambos países firmaron acuerdos de cooperación en materia tributaria, de seguridad pública, salud y tecnología e innovación.

En el sudeste asiático también se fortaleció la relación con la República Popular China en temas de seguridad. Costa Rica recibió una donación de cinco millones de dólares para invertir en seguridad ciudadana y dos aviones para el combate del crimen organizado y el narcotráfico, así como para la atención de emergencias.

Medio Oriente fue la zona que tuvo mayor impulso durante el tercer año de la administración Solís. Destacan los intercambios con Emiratos Árabes Unidos, Catar y Turquía (diagrama 5.4). Se abrió una embajada en la región, se recibieron donaciones y se eliminó el requisito de visa para los costarricenses que viajen a Emiratos Árabes Unidos. También hubo gestiones para la atracción de inversiones y la apertura de mercados para productos nacionales.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ADHESION DE COSTA RICA A LA OCDE  
Y ALIANZA DEL PACIFICO**

véase Cascante y Fonseca, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Efectos domésticos de la política exterior: comparecencia del Canciller en la Asamblea Legislativa**

La base de datos de comunicados permitió, por primera vez, registrar una serie de acciones de la política exterior que se vinculan de manera directa con la política doméstica del país. Con ello este capítulo se aproxima a un área poco explorada de las relaciones internacionales. La información se organizó en tres tipos de asuntos: internos, sociales y protocolarios; estos últimos corresponden a actividades o días conmemorativos celebrados por la Cancillería.

Los asuntos sociales agrupan temas de especial trascendencia para el país. Entre ellos cabe citar la emergencia por el huracán Otto, reuniones internacionales efectuadas en el territorio nacional y, particularmente, la crisis migratoria que se vivió entre finales del 2015 y el segundo año de gobierno, por el flujo masivo de ciudadanos cubanos y otros provenientes de África y Asia, quienes pretendían cruzar Centroamérica para llegar a Estados Unidos (gráfico 5.34). En este último caso, los comunicados de la Cancillería hicieron énfasis en el carácter regional del problema y en la necesidad de crear un corredor humanitario para combatir de manera conjunta el tráfico de migrantes y garantizar la seguridad de esa población (PEN, 2016).

DIAGRAMA 5.4

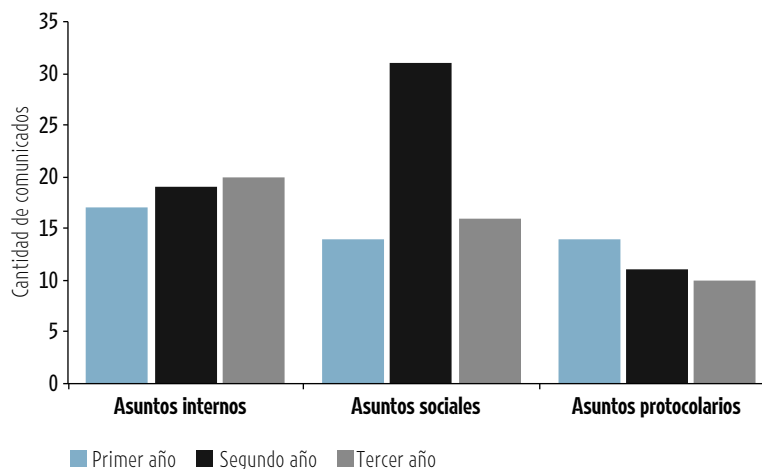
**Intensificación de las relaciones bilaterales con Medio Oriente. 2014-2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN.

GRÁFICO 5.34

**Cantidad de comunicados sobre política exterior con efectos domésticos, según ámbito, por año de gobierno (ordenados por cantidad emitida en el tercer año)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de comunicados de política exterior del PEN, 2017.

Por último, los asuntos internos son los referentes al control, transparencia y rendición de cuentas por parte de la Cancillería, como los informes de labores y las comparecencias ante la Asamblea Legislativa. El hecho más reciente sucedió luego de un acto político en la ONU, cuando el

20 de septiembre de 2016 el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores se retiraron de la sala de sesiones de la Asamblea General al momento del discurso del presidente de Brasil, Michel Temer. Previo a esto, el Gobierno se había pronunciado en pocas ocasiones sobre el

proceso de *impeachment* contra la anterior presidenta, Dilma Rousseff. En esos comunicados, Costa Rica reiteró el principio de no intervención y no hizo referencias puntuales a la crisis política en ese país. Por tanto, la acción realizada constituyó una ruptura de la posición que se había mantenido en ese caso (Cascante, 2017). A raíz de ello, Brasil emitió declaraciones por medio de su representante diplomático en Costa Rica y convocó al embajador costarricense a dar explicaciones ante la Cancillería de Brasilia.

En el ámbito nacional este episodio generó un amplio debate público. El principal cuestionamiento giró en torno a los supuestos ligámenes entre Costa Rica y el bloque de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), ya que Ecuador, Bolivia, Venezuela, Cuba y Nicaragua actuaron de la misma forma en la ONU. Además, en la Asamblea Legislativa se aprobó una moción para interpellar al Canciller, quien compareció ante el Plenario el 29 de septiembre. En ese intercambio, los diputados demandaron conocer los informes de la misión diplomática costarricense sobre la situación política en Brasil. No obstante, a inicios de octubre el Poder Ejecutivo firmó el decreto 39944, que declaró de reserva o secreto de Estado esos informes. Acto seguido se presentó una acción de inconstitucionalidad, por lo cual el Ministerio debió plantear sus alegatos y demostrar el respaldo jurídico del decreto. Finalmente, la Sala Constitucional ratificó el carácter secreto de los documentos en cuestión (Cascante, 2017).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**LAS POSICIONES DE COSTA RICA  
EN LOS CASOS DE SIRIA, BRASIL Y  
VENEZUELA**

Véase Cascante, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Aporte especial: candidaturas del  
país en organismos multilaterales**

En este apartado se ofrece una primera aproximación al tema de las candidaturas que ha presentado Costa Rica, para ocupar puestos en los órganos directivos

o consultivos de diversos organismos multilaterales. Este análisis permite conocer mejor el peso de la imagen internacional del país, así como el alcance y capacidad de gestión de su política exterior, ya que el impulso de esas postulaciones demanda una alta inversión económica y de recursos logísticos, a fin de construir las alianzas que permitan lograr el objetivo deseado.

Un primer hallazgo de la revisión de los datos, que incluyen 176 postulaciones, es que las candidaturas a nivel global (74%) predominan sobre las de tipo regional (26%). En el primer grupo la mayoría corresponde a la ONU y sus órganos especializados (la Unesco y la Organización Mundial de Turismo, entre otros). En el segundo caso destaca la OEA.

En esta materia el país ha utilizado dos figuras: las “candidaturas país” y las “candidaturas persona”. En las primeras se propone al Estado para ocupar puestos en foros multilaterales, por ejemplo la Presidencia o Vicepresidencia de la Asamblea General de la ONU, o alguna de sus comisiones. Las “candidaturas persona” suceden cuando se presenta un aspirante a un cargo en la estructura burocrá-

tica de algún organismo (Morales, 2017). Los datos muestran que se han impulsado principalmente “candidaturas país” (104, lo que equivale al 59% del total). No obstante, a partir del 2011 ha habido un leve repunte de las “candidatura persona”, que pasaron de 39% entre 1992-2004, a 46% en 2011-2016.

También se identificaron los principales ámbitos en los cuales se dieron las postulaciones. El 69% (122 en total), correspondió a foros multilaterales sobre Derecho internacional y derechos humanos, seguidos por cultura y ambiente (gráfico 5.35). Durante el periodo 2011-2016 se diversificaron las áreas de acción, pues aumentaron las candidaturas en foros comerciales y de turismo (Morales, 2017).

¿Cuán exitosa ha sido Costa Rica en estos esfuerzos? De las 176 postulaciones estudiadas se ganaron 120, es decir, el 68%. Otras 19 se perdieron (11%), 21 fueron retiradas (12%) y 16 son casos cuyo resultado se desconoce, por falta de información en la Cancillería (9%); por lo tanto, el análisis se realizó con base en las 160 candidaturas restantes (Morales, 2017).

GRÁFICO 5.35

**Número de candidaturas de Costa Rica, según ámbito de acción<sup>a/</sup>.  
1992-2016**

Derecho internacional 69	Cultura 22	
	Ambiente 13	Comercio 8
Derechos humanos 53		
	Salud 7	Otros 4

a/ La categoría “Otros” incluye cuatro candidaturas: dos ante la Comisión Interamericana de Mujeres, una ante la Comisión de Estadística de la ONU y otra ante la Comisión de Geofísica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Fuente: Elaboración propia con base en Morales, 2017.

El gráfico 5.36 detalla la proporción de candidaturas ganadas según su alcance (global o regional), ámbito (tema) y tipo de postulación (país o persona). Como puede notarse, la principal diferencia está en el tipo: el 89% de las 94 “candidaturas país” tuvo resultados positivos, mientras que solo el 55% de las 66 referidas a personas fueron exitosas. Una hipótesis para explicar este hecho es que la infraestructura de promoción no es la misma en ambos casos, ya que para impulsar las “candidaturas país” se cuenta con el apoyo permanente de las misiones en el exterior (Morales, 2017).

En cuanto al ámbito de acción, destaca el rendimiento en salud, ambiente y Derecho internacional. En este último grupo 50 candidaturas (77%) tuvieron un desenlace positivo. En derechos humanos la tasa de éxito fue de 70% (32 postulaciones ganadas versus 14 retiradas o perdidas). Además, las candidaturas globales han sido más exitosas que las de alcance regional. Se requiere más investigación para identificar las causas de estos resultados.

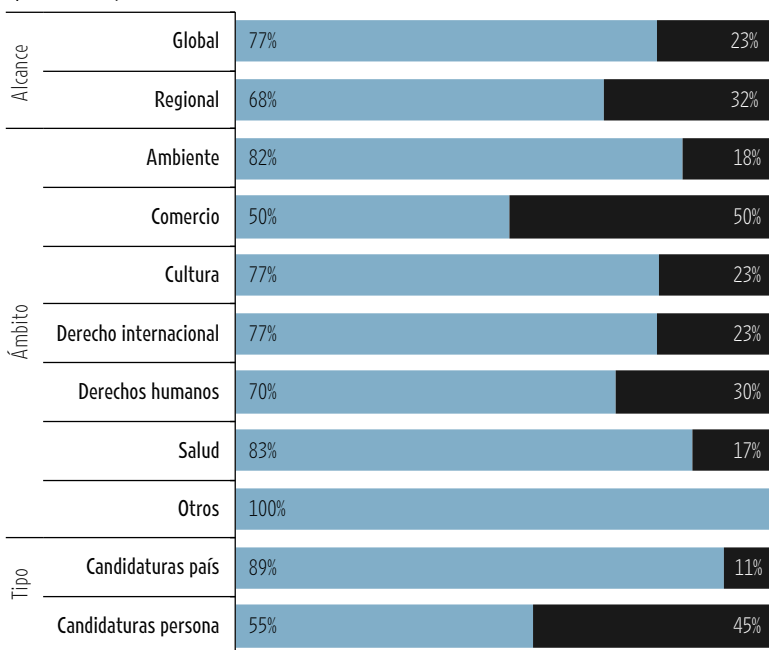


#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CANDIDATURAS EN ORGANISMOS INTERNACIONALES

Véase Morales, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 5.36

**Resultados<sup>a/</sup> de las candidaturas de Costa Rica, según alcance, ámbito y tipo. 1992-2016 (porcentajes)**



a/ En la categoría “No ganada” se incluyen las candidaturas perdidas y retiradas. Aunque la base de datos registra 176 postulaciones, se desconocen los resultados de 16, por lo que el gráfico solo considera las 160 restantes.

Fuente: Elaboración propia con base en Morales, 2017.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos, quien contó con el apoyo de María Estelí Jarquín como investigadora asociada.

**Se elaboraron los siguientes insumos:** *Estudio de la conducta de Costa Rica hacia los casos de Siria (2012-2016), Brasil (2016) y Venezuela (2015-2017)*, de Carlos Cascante; *Mapeo de actores y perspectivas de la adhesión de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico*, de Carlos Cascante y Raúl Fonseca; *Caracterización de la protesta social 2016-2017*, de Melisa Cerdas; *Análisis del desempeño legislativo 1990-2017*, de Steffan Gómez Campos y Mario Herrera; *Las comisiones legislativas en Costa Rica: ¿cómo se han integrado y cuán estables son?* (1986-2018), de María Estelí Jarquín; *Proyección de Costa Rica en los organismos internacionales: análisis de sus candidaturas durante el período 1992-2016*, de María Fernanda Morales; *Uso del decreto ejecutivo*, de Alonso Ramírez, y *Características y efectos de las regulaciones del financiamiento político en los principales partidos políticos costarricenses*, de Juan Pablo Sáenz.

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:** *Clima electoral 2017*, de Ronald Alfaro; *Matriz de editoriales 2016-2017*, de Daniel Castillo; *Análisis de serie de tiempo de las acciones colectivas en Costa Rica 1992-2017*, de Steffan Gómez Campos, y *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*, de Rafael Segura.

**Se actualizaron las siguientes bases de datos del PEN:** Cúpulas partidarias 1982-2017, por

Daniel Castillo; Comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2014-2017 (nueva), por la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; Comisiones legislativas 1986-2018 (nueva), por María Estelí Jarquín; Rotación del Gabinete 1978-2017, por María Estelí Jarquín; Candidaturas de política exterior 1992-2016 (nueva), por María Fernanda Morales; Acciones colectivas 1992-2017, por Melisa Cerdas; Decretos ejecutivos y convocatorias a sesiones extraordinarias en el Congreso 1990-2017, por Melisa Cerdas, Alejandro Hernández y Noelia Rodríguez; Control constitucional 1990-2016 (nueva), por Luis Antonio González, Hillary Soto y María Fernanda Zumbado; Legislación aprobada 1990-2017, por Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, Steffan Gómez Campos y Mario Herrera; Alianzas legislativas (nueva), por Steffan Gómez Campos y Mario Herrera.

**Se agradece especialmente a** Eduardo Ulibarri, por los comentarios y la revisión del borrador del capítulo.

**Se agradece la confección del sistema de registro para bases de datos a** Rafael Segura y Ariel Solórzano.

**Se agradecen los comentarios y aportes de información de:** Héctor Fernández, Ronald Chacón y Marilyn Garro (Tribunal Supremo de Elecciones); Ileana Aguilar, Diego Brenes, Mariela Castro, Rocío Montero y Hugo Picado (IFED-TSE); Marvin Carvajal (Dirección Jurídica de Casa Presidencial); Ricardo Agüero, Martha Mora y Marcela Rojas (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); Antonio Ayales y

Andrés Mena (Dirección Ejecutiva y Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa); Carlos Sanabria (Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa); Gerardo Hernández (UCR); Fabián Barboza y Kattia Salas (Sala Constitucional); Ronald Alfaro, Carmen Bogantes, Vera Brenes, Esteban Durán, Vladimir González, Mario Herrera, Leonardo Merino, Natalia Morales y Evelyn Villarreal (PEN). Asimismo, se agradece a Marianne Bennett (Comex), Ronald Chacón (TSE) y Edgar Coto (Asamblea Legislativa), por las entrevistas concedidas.

**La edición técnica** fue realizada por Steffan Gómez Campos con el apoyo de Ronald Alfaro Redondo, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

**La revisión de cifras** la efectuó Ariel Solórzano.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 14 y 21 de junio, 5 de julio y 17 de agosto de 2017, con la participación de Rodrigo Aguilar, Ricardo Agüero, María Paula Barrantes, Carlos Ricardo Benavides, Margarita Bolaños, Ana Lorena Brenes, Marvin Carvajal, Carlos Cascante, María José Cascante, Daniel Castillo, Ronald Chacón, Edgar Coto, Hazel Díaz, Héctor Fernández, Laura Fernández, Luis Antonio González, Miguel Gutiérrez-Saxe, Rafael Matamoros, Héctor Morales, Hugo Picado, Alonso Ramírez, Selena Repetto, Noelia Rodríguez, Magda Inés Rojas, William Rojas, Rotsay Rosales, Juan Pablo Sáenz, Roberto Salom, Montserrat Solano, Hillary Soto, Eduardo Ulibarri, María Fernanda Zumbado, César Zúñiga y Joyce Zurcher.



## NOTAS

- 1** El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno).
- 2** Recuérdese que el año legislativo va del 1 de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente.
- 3** La tasa de éxito aquí utilizada no distingue según el proponente de la iniciativa +el Legislativo o el Ejecutivo+, como sí ocurre con otros indicadores de éxito usados en la literatura especializada. En este caso lo que interesa es determinar la proporción de leyes convocadas por el Ejecutivo (que pueden ser de su iniciativa o de algún diputado) que fueron aprobadas en sesiones extraordinarias. Con ello se evalúa el desempeño del Gobierno en la promoción de sus prioridades en el Congreso.
- 4** Para mayor detalle sobre la conformación de los gabinetes puede consultarse: Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Indridason y Kam, 2008; Campbell, 2005; Lewis, 2005 y 2008.
- 5** El listado completo de la normativa estudiada para realizar la categorización puede consultarse en Ramírez, 2017.
- 6** Los acuerdos internacionales simplificados son reglamentos y otras normas con pretensión de generalidad, promulgadas por el Ejecutivo en el marco de procesos de negociación internacional que se desarrollan con la venia del Congreso. La gran mayoría corresponde a normas comerciales que resultan del trabajo continuado de la Comisión de Ministros de la Integración Económica Centroamericana (Comieco).
- 7** La muestra representa el 3,5% de los decretos que promulgan reglamentos de ley, emitidos durante los dos primeros años de cada administración desde 1990. El análisis se realizó en forma paralela a la actualización de los datos del tercer año de cada gobierno para toda la serie histórica, razón por la cual no se incluyó la información de ese período.
- 8** Es probable que otras normas, como las autorizaciones locales, también concedan derechos. Se clasifican de manera distinta porque son derechos de poblaciones específicas y, por consiguiente, de menor alcance. La base de datos del PEN incluye los detalles de cada ley aprobada.
- 9** No se contempla la integración de la Comisión de Honores, ya que el artículo 87 del Reglamento de la Asamblea Legislativa indica que estará integrada por tres diputados cuyos nombres no se revelarán.
- 10** Esos proyectos son: Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público (expediente 19506), Ley sobre la promoción del buen desempeño de los servidores públicos para una gestión de calidad (19787), Ley de límites a las remuneraciones totales de la función pública (19156), Ley de Empleo Público (expediente 19431, archivado el 9 de enero de 2017), Ley de eficiencia salarial en las remuneraciones totales de los funcionarios públicos y de los jefes de la función pública (19883) y Ley para racionalizar el gasto público (19923).
- 11** La Convención sobre Municiones de Racimo (2008) prohíbe la producción, uso, almacenamiento y transferencia de armas que dispersan una gran cantidad de municiones en un área amplia de territorio. La Convención también ofrece asistencia a las víctimas, limpieza de áreas contaminadas y destrucción de reservas. En septiembre de 2014 Costa Rica asumió la presidencia por un año.
- 12** El Cuarteto de la Celac lo integran el país que tiene la Presidencia pro Témpore, el que lo precedió, el que tendrá ese cargo el año siguiente y un país caribeño. Así pues, Costa Rica perteneció a este grupo entre el 30 de enero de 2014 y el 28 de enero de 2016.
- 13** Se firmó un convenio de extradición, un tratado de asistencia penal, un acuerdo de cooperación cultural, científica y tecnológica, un acuerdo de intercambio de información tributaria y un memorándum sobre cambio climático.

# Anexo Metodológico

## Introducción

Uno de los principales objetivos del *Informe Estado de la Nación* es proveer al país información oportuna, que permita conocer el avance en el logro de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible. Con la intención de aumentar la profundidad con que se analizan los temas, cada año interviene una amplia red de instituciones e investigadores, quienes colaboran con el suministro de datos actualizados y la aplicación de técnicas y mediciones novedosas, que facilitan una comprensión más objetiva de la realidad nacional. Al incorporar distintos instrumentos metodológicos se pretende dar una sólida base técnica a los hallazgos presentados en cada capítulo.

En este Anexo Metodológico se exponen los procedimientos técnicos seguidos para el abordaje de algunos temas incluidos en esta edición. Para el capítulo de “Equidad e integración social” se describen dos métodos de estimación de la pobreza: por ingresos y el enfoque multidimensional, así como la cuantificación de algunos factores que explican su reducción en 2016. También se incluye una síntesis del procedimiento seguido para estimar el impacto distributivo de la inversión social.

Cinco temas corresponden al capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, a saber: i) metodología para calcular los multiplicadores de empleo, ii) análisis de redes de la matriz insumo-producto de Costa Rica, iii) estimación de los impulsos fiscales, iv) medida de eficiencia de la política monetaria, y v)

modelo econométrico para la estimación de asimetrías.

Para el capítulo “Armonía con la naturaleza” se describen los aspectos técnicos de la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”. A su vez, el capítulo “Fortalecimiento de la democracia” incluye un análisis de series de tiempo en el tema de las acciones colectivas.

## Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social

### Estimación de los factores explicativos de la reducción de la pobreza en 2016

El análisis de la pobreza en este Informe incluyó dos mediciones: por ingresos y por el método multidimensional. El primero implica calcular una línea de pobreza que representa el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar disponer de recursos suficientes para atender las necesidades básicas de sus miembros (INEC, 2004). Estas necesidades alimentarias y no alimentarias están recogidas en una canasta de bienes y servicios requeridos para su subsistencia<sup>1</sup>, construida con base en la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh), cuya composición y costo se determinan en forma separada para la zona urbana y la rural (INEC, 2016).

Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita (el ingreso total dividido entre el número de miembros) es menor o igual a la línea de pobre-

za de su zona de residencia. Para delimitar la pobreza extrema se compara el mismo ingreso per cápita con el valor de la canasta básica alimentaria, que incluye las necesidades de alimentos solamente<sup>2</sup>.

Otra forma de analizar la pobreza es la aplicación del denominado “método multidimensional”. Su implementación en Costa Rica inició en 2014, cuando se firmó una carta de entendimiento entre la Presidencia de la República, el Ministerio de Desarrollo Social y la Fundación Horizonte Positivo, en conjunto con la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI, por su sigla en inglés) de la Universidad de Oxford. El INEC desarrolló el instrumento de medición, a partir de la metodología Alkire-Foster (Alkire et al., 2015). Este enfoque se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud y protección social. En consecuencia, se define un conjunto de indicadores y se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de ellos.

En el caso de Costa Rica, este método definió cinco dimensiones de la pobreza: educación, vivienda y uso de Internet, trabajo, salud y protección social. A cada una de ellas se le concedió el mismo peso<sup>3</sup> del 20%. A su vez, estas se componen de cuatro indicadores; excepto en “trabajo”, que utiliza dos variables combinadas para medir el “incumplimiento de derechos laborales”, pero que son tratadas como una sola debido a que se refieren a la misma problemática.

En total, el método de pobreza multidimensional contiene 19 indicadores. La definición de éstos dependió, en gran medida, de la disponibilidad de información. Su cálculo se basa en una única fuente que contiene todas las variables utilizadas: la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC.

Una vez medidos los indicadores para cada uno de los hogares se calcula la línea de privación, que se refiere al corte o referencia a partir del cual un hogar será considerado como pobre (o no pobre). El detalle de la línea de privación para cada uno de los indicadores se puede consultar en Fernández y Del Valle (2017) y en INEC (2016). Por su parte, el umbral de pobreza se refiere a la suma total de estas privaciones a partir de la cual el hogar será considerado como pobre multidimensional, y corresponde al porcentaje de peso de una dimensión (un 20%).

La incidencia de la pobreza multidimensional se define como la proporción de hogares clasificados como pobres. Su fórmula es:

$$H = \frac{\text{Cantidad de hogares pobres}}{\text{Total de hogares}}$$

La intensidad de la pobreza es definida como el promedio de privaciones ponderadas que tienen los hogares pobres. Su fórmula es:

$$A = \frac{\text{Suma de privaciones ponderadas en hogares pobres}}{\text{Total de hogares pobres}}$$

Para obtener el índice de pobreza multidimensional (IPM) únicamente basta multiplicar la incidencia de la pobreza por la intensidad. Así:

$$IPM = H * A$$

Ambos métodos mostraron disminuciones en el porcentaje de hogares pobres entre 2015 y 2016. Con el objetivo de identificar algunos de los factores que podrían asociarse a dichos resultados, Fernández y Del Valle (2017) utilizaron la base de datos del semipanel de las Enaho del 2015 y 2016, suministrada por el INEC, la cual da seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares y personas en esos dos años.

Las encuestas de hogares anuales son de corte transversal, es decir, que solo miden las condiciones de un grupo representativo de hogares en un momento particular. No necesariamente corresponden a los mismos casos que serán seleccionados al año siguiente. Por su parte, las encuestas longitudinales o de panel rastrean a los hogares a través del tiempo, y recolectan la información del mismo hogar. Estos datos permiten explorar las magnitudes de los cambios a través del tiempo.

La ventaja que tienen los datos de tipo panel es que pueden ser utilizados para estudiar las dinámicas de los hogares, así como la persistencia de la pobreza y observar quiénes se benefician del crecimiento económico, o quiénes se benefician o perjudican de algún *shock* específico o de alguna política (Deaton, 1997). El principal problema de este tipo de encuestas es la dificultad de mantener las mismas unidades de observación durante muchas rondas de estudio, ya que los individuos se cansan de responderlas. Ello provoca pérdida de información o dificultad para conseguirla. También ocurre que las personas cambian su lugar de residencia, por lo que se pierde su seguimiento. Esto es conocido como el desgaste de la muestra.

El INEC da seguimiento a las mismas viviendas y a las personas que las habitan parcialmente de un año a otro. Cuando uno o más de los residentes del hogar migra, se privilegia a las personas habituales de la vivienda seleccionada. Por esta razón, se hace referencia a un semipanel de unidades de observación (INEC, 2012). La Enaho rota el 25% de la muestra cada año, esto quiere decir que entre dos encuestas se conserva alrededor del 75% de las viviendas, entre tres encuestas solo coincide el 50% y entre cuatro encuestas el 25%. Ya en la quinta encuesta se pierde por completo el semipanel. Por ello, es recomendable utilizarlo solo entre dos encuestas consecutivas. La ventaja que tiene esta base de datos es la posibilidad de analizar de un año a otro las características de las mismas observaciones, lo cual permite el control de las variables en el tiempo.

Para el análisis de la pobreza se utiliza el semipanel de la Enaho 2015-2016, mediante el cual se registran 17.916 personas que coinciden en esos dos años.

Según el INEC no se incluyen aquellos casos en que: i) en 2016 la persona ya no forma parte del hogar, ii) la diferencia de edad de un año a otro para una persona es mayor a 6 años, iii) el sexo de un individuo es diferente, iv) se dieron inconsistencias en la identificación del hogar o en la línea que identifica a la persona.

La base de datos completa de la Enaho 2016 incluyó a 37.006 individuos en la muestra (no ponderada), por lo que estos 17.916 representan solamente el 48,1% de ellos<sup>4</sup>. Sin embargo, este semipanel da seguimiento a los hogares y no a las personas, por lo que la Enaho 2016 incluyó a 11.335 hogares, mientras que el semipanel registra 5.772 hogares (un 50,9%).

Para Morales (2012) si bien la Enaho tiene cobertura nacional, el panel reconstruido reduce la muestra, lo que podría llevar a una subestimación o sobreestimación de la incidencia de la pobreza respecto al promedio nacional del año de estudio. El cuadro 6.1 muestra la estimación de la pobreza<sup>5</sup> según el enfoque de línea de ingreso con el semipanel y con la encuesta trasversal. Un análisis superficial señalaría que el semipanel tiende a sobreestimar la pobreza, ya que en 2015 la pobreza total es 0,65 puntos porcentuales mayor a la observada con la Enaho transversal, mientras que en 2016 es 0,48 puntos mayor con el semipanel<sup>6</sup>. Sin embargo, esta interpretación es incorrecta debido a que el valor estimado de la pobreza que reporta el INEC cada año es solo uno de los posibles. La Enaho es una muestra de la población, por lo que es importante tomar en cuenta el error estándar de las estimaciones, con el cual es posible calcular el intervalo (al 95% de confianza) en que se ubicaría el verdadero valor poblacional (que es desconocido).

Tomando en cuenta los intervalos, la pobreza en 2015 se ubicaría en un mínimo (o valor inferior) de 20,8% y un máximo (o valor superior) de 22,6%, en cuyo rango se encuentra la estimación puntual de pobreza realizada con el semipanel, que es de 22,4%; lo mismo sucede con las estimaciones del 2016. Estos resultados permiten afirmar que la estimación de pobreza con el semipanel no es estadísticamente distinta de la pobreza estimada con la Enaho de corte transversal<sup>7</sup>. Al desagregar las estimaciones por zona se

CUADRO 6.1

## Estimación de la pobreza, por método, según zona, región y tipo de encuesta. 2015 y 2016

Zona y región	Tipo de encuesta	Método de línea de ingreso o línea de pobreza						Método multidimensional	
		2015			2016			2015	2016
		Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza total		
Costa Rica	Enaho transversal	7,16	14,56	21,73	6,35	14,18	20,53	21,78	20,5
	Enaho semipanel	7,55	14,83	22,38	6,76	14,25	21,01	21,79	20,31
	Diferencia	0,39	0,27	0,65	0,41	0,07	0,48	0,01	-0,19
<b>Zona</b>									
Urbana	Enaho transversal	5,67	13,73	19,4	5,07	13,54	18,61	16,63	15,4
	Enaho semipanel	6,04	14,07	20,11	5,4	13,57	18,97	16,43	15,15
	Diferencia	0,37	0,34	0,71	0,33	0,03	0,36	-0,2	-0,25
Rural	Enaho transversal	11,1	16,77	27,88	9,78	15,91	25,68	35,41	34,19
	Enaho semipanel	11,01	16,55	27,56	9,86	15,81	25,67	34,01	32,1
	Diferencia	-0,09	-0,22	-0,32	0,08	-0,1	-0,01	-1,4	-2,09
<b>Región</b>									
Central	Enaho transversal	4,66	12,41	17,07	4,21	11,87	16,07	15,64	14,92
	Enaho semipanel	5,26	12,37	17,63	4,49	11,69	16,18	15,53	14,25
	Diferencia	0,6	-0,04	0,56	0,28	-0,18	0,11	-0,11	-0,67
Chorotega	Enaho transversal	10,43	16,57	26,99	8,61	15,02	23,63	27,38	23,99
	Enaho semipanel	9,91	15,36	25,27	8,21	15,29	23,5	24,67	22,91
	Diferencia	-0,52	-1,21	-1,72	-0,4	0,27	-0,13	-2,71	-1,08
Pacífico Central	Enaho transversal	10,09	17,32	27,41	9,28	18,95	28,23	26,21	25,89
	Enaho semipanel	7,65	18,59	26,24	8,39	16,52	24,91	26,05	23,06
	Diferencia	-2,44	1,27	-1,17	-0,89	-2,43	-3,32	-0,16	-2,83
Brunca	Enaho transversal	13,7	21,71	35,41	10,26	20,95	31,21	29,51	25,39
	Enaho semipanel	12,57	21,87	34,44	10,54	21,04	31,58	27,67	25,85
	Diferencia	-1,13	0,16	-0,97	0,28	0,09	0,37	-1,84	0,46
Huetar Caribe	Enaho transversal	11,11	17,9	29,01	9,82	17,74	27,56	37,99	35,64
	Enaho semipanel	11,64	17,07	28,71	11	17,98	28,98	35,55	33,84
	Diferencia	0,53	-0,83	-0,3	1,18	0,24	1,42	-2,44	-1,8
Huetar Norte	Enaho transversal	10,53	16,68	27,2	11,2	17,49	28,69	35,06	35,55
	Enaho semipanel	10,03	17,49	27,52	9,93	16,72	26,65	33,97	33,36
	Diferencia	-0,5	0,81	0,32	-1,27	-0,77	-2,04	-1,09	-2,19

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos de las Enaho 2015 y 2016 y el semipanel, del INEC.

comprueba la misma situación, ya que el semipanel da resultados que no son estadísticamente distintos a los reportados por el INEC con la muestra completa de cada año.

Al desagregar las estimaciones por regiones no se aprecian diferencias estadísticamente significativas (cuadro 6.1),

pero debido a que los tamaños de muestra para estos casos son más reducidos, los errores estándar son más grandes, y por lo tanto, hay menor posibilidad de no encontrar coincidencias. Esto implica que aunque las diferencias no sean tan grandes estadísticamente, lo cierto es que en 2015 en las regiones Chorotega y

Pacífico Central las estimaciones difieren bastante, lo que evidencia problemas en la selección del panel de hogares.

Si bien la situación anterior es una limitación que se conocía ex ante (dado el bajo porcentaje de hogares que contiene el semipanel), esta no sería tan preocupante si al menos las tendencias en la

evolución de la pobreza se sostuvieran en el tiempo, es decir, si el aumento o disminución entre los años 2015 y 2016 se mantuviera en cada grupo poblacional. Sin embargo, en el caso de las regiones Pacífico Central, Huetar Norte y Huetar Caribe el signo del cambio en la estimación es distinto entre encuestas: en las dos primeras la pobreza aumentó según la Enaho, pero según el semipanel disminuyó. En el caso de la región Huetar Caribe sucede lo contrario. Esta situación fue una limitación importante, por lo que se decidió no incluir en el análisis las estimaciones a nivel de región.

En el caso de la pobreza multidimensional, las estimaciones con la base del semipanel tampoco difieren estadísticamente del intervalo al 95% de confianza de la estimación oficial realizada por el INEC (cuadro 6.1), aunque al igual que en el caso de la pobreza por ingresos, las estimaciones a nivel de región son menos consistentes, por lo que se descartó esta desagregación en el análisis.

Como se mencionó anteriormente, el objetivo del estudio de Fernández y Del Valle (2017) es descomponer la reducción de la pobreza en 2016 considerando el posible efecto de algunos factores estrechamente relacionados con este fenómeno, tanto con el método de línea de pobreza como con la multidimensional.

En el primer caso, se seleccionaron tres factores que podrían explicar la reducción, al estar relacionados directamente con el ingreso de los hogares. El primer factor es el valor de la canasta básica alimentaria y de la línea de pobreza. El segundo es el posible efecto de los programas sociales selectivos, a través de las transferencias monetarias públicas hacia los hogares, pero solo aquellos que son captados en las encuestas del INEC, a saber: pensiones del régimen no contributivo; ayudas del IMAS como Avancemos, red de cuidado u otros programas de esa institución; becas escolares<sup>8</sup> y otros subsidios estatales<sup>9</sup>. Por último, el ingreso laboral (o los salarios monetarios) representan la mayor proporción del ingreso total de un hogar, por lo que se analizan los cambios que pudieron darse en este rubro.

El estudio sobre la reducción de la

pobreza multidimensional es más directo, debido a que está conformada por 19 indicadores, por lo que se analizó la variación de estos indicadores entre 2015 y 2016 y se determinó cuáles fueron los que más aportaron a esta baja y su relación con la política social selectiva.

Existen dos formas de estudiar el posible efecto de cada factor sobre la reducción de la pobreza. La primera consiste en estimar el efecto marginal de cada uno; esto es, estimar la incidencia en ausencia del cambio que realmente ocurrió en un determinado factor, pero manteniendo los demás. Con este enfoque es posible aproximar cuánto habría sido la pobreza si ese factor en particular no hubiera entrado en juego. Este es un enfoque retrospectivo porque involucra la estimación ante la ausencia del cambio en un factor. Para efectos de este Informe, a esta aproximación se le llama enfoque de efecto marginal.

La segunda forma consiste en un enfoque prospectivo o hacia adelante, para estudiar el impacto conjunto de todos los factores. La mayoría de hogares que logran salir de la pobreza lo hacen a través del efecto combinado de varios de ellos, y no de uno sólo, por lo que esta metodología intenta descomponer la proporción del efecto que es atribuible a cada factor involucrado, para cada hogar particular. A esta aproximación se le denomina enfoque de efecto conjunto.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FACTORES EXPLICATIVOS DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

véase Fernández y Del Valle, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### El impacto distributivo de la Inversión Social Pública (ISP)

La inversión social que realiza el Estado fluye a las personas y a los hogares, que acceden efectivamente a esos servicios o recursos ubicados en distintas partes de la distribución del ingreso. Trejos y Mata (2017) determinaron cómo está repartida dicha ISP y cuál es su impacto distributivo.

Los estratos que se utilizaron son diez grupos de igual tamaño, conocidos como deciles, ordenados según su ingreso familiar autónomo neto per cápita, esto es, los hogares se dividen en grupos del 10% de ellos según su ingreso per cápita antes de las transferencias estatales, que son parte de la ISP, y estos grupos se ordenan de menor a mayor.

Una vez definidos estos estratos, la ISP se distribuye entre ellos según la identificación de beneficiarios efectivos (como por ejemplo estudiantes), el consumo efectivo realizado (como consultas o días de internamiento) o el monto de los recursos recibidos (como por ejemplo pensiones y otras ayudas en dinero). Esta información no está disponible para todos los programas, por lo que para algunos pocos y que representan una limitada porción de la ISP, se utilizan algunos indicadores indirectos. El cuadro 6.2 especifica los criterios seguidos. La fuente utilizada es la Enaho 2016, aunque para la atención de la salud se acude a la Enigh 2013, pues la Enaho no contempla esa información. La ISP se asigna por decil y no por hogar individual, como sería una asignación más fina, pero que escapa a los alcances de este estudio. Con ello se obtiene la ISP por decil, la cual se transforma en per cápita por hogar para mantener consistencia.

El impacto distributivo de la ISP puede precisarse de una mejor manera si se imputa como un salario social que aumenta el ingreso de los hogares. Aunque existen controversias y distintas opciones sobre la imputación, lo más común es asignar este salario social como equivalente al costo de los servicios recibidos o de los montos transferidos por el Estado.

Un dilema al asignar la ISP es cómo proceder con las pensiones contributivas. Una opción es valorarlas como retribución de un ahorro realizado, y por ende, como parte del ingreso autónomo y no de la inversión social. La segunda opción es considerarlas como un subsidio y contabilizarlas como una transferencia de la inversión social. Lo más probable es que tenga componentes de las dos vertientes y lo adecuado sería separar la parte del subsidio estatal de la retribución al ahorro, individual o colectivo. No obstante, no existen estimaciones para hacer esta sepa-

CUADRO 6.2

**Crterios de asignación de la inversión social pública, por programas. 2016**

<b>Función</b>	<b>Criterio de asignación</b>
<b>Sector educación</b>	
Educación General	
Preescolar	Personas que asisten a preescolar pública
Primaria	Personas que asisten a primaria pública
Secundaria	Personas que asisten a secundaria pública
Enseñanza Especial	Personas que asisten a educación especial pública
Educación Abierta	Personas que asisten a educación abierta
Educación postsecundaria	Personas que asisten a educación superior pública
Formación Profesional	Personas que asisten al INA
Incentivos para estudiar	
Comedor Escolar	Personas que asisten al Comedor Escolar
Transporte discapacitados	Personas con servicio de transporte escolar público
Bono Escolar	
Becas	
Avancemos	Monto recibido de Avancemos
FONABE	Monto recibido de FONABE
Otros	Monto recibido de otras instituciones públicas
<b>Sector salud</b>	
Rectoría	Población total
Atención Primaria	Consultas realizadas en EB AIS
Atención Curativa	
Consulta Médica	Consultas en Clínicas u hospitales de la CCSS
Hospitalización	Días de internamiento en hospitales de la CCSS
Programas de Nutrición	Servicios recibidos de los CEN-CINAI
<b>Sector seguridad social</b>	
Pensiones	
Contributivas	
IVM	Monto de la pensión contributiva recibida de la CCSS
Presupuesto Nacional	Monto de la pensión contributiva recibida del PN
No Contributivas	
Monto de pensión del RNC	
Apoyo Grupos Vulnerables	
Regulación del Trabajo	Asalariados con ingresos debajo de la Mediana
Campesinos	Cuentas propias agrícolas
Pobres por ingresos	Personas que reciben ayudas monetarias del IMAS distintas de Avancemos
Discapacitados	Población con discapacidad severa
Niños en riesgo social	Menores 18 de hogares con pobreza multidimensional
Ancianos en riesgo social	Personas de 65 o más años atendidos por CONAPAM
En riesgo ambiental	Población con pobreza multidimensional
Población Indígena	Cuentas propias agrícolas en el resto del país rural
Mujeres	Mujeres de hogares con pobreza multidimensional
Jóvenes	Personas de 12 a 35 años con pobreza multidimensional
<b>Sector vivienda y territorio</b>	
Servicios de Vivienda	Personas de familias beneficiadas con el bono de la vivienda
Suministro Agua	Población con agua suministrada por ICAA y ASADAS
Servicios Municipales	Población con recolección de basura por camión o suministro agua municipal
<b>Culturales y Recreativos</b>	Población no pobre multidimensional

Fuente: Trejos y Mata, 2017.

ración de modo que Trejos y Mata (2017) siguieron la práctica común de considerarlas como parte del ingreso autónomo. Esto significa que la medición del impacto distributivo de la inversión social es neto de las pensiones contributivas. En el

caso de las pensiones no contributivas, sí se toman directamente como una transferencia de la ISP.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA ISP**  
véase Trejos y Mata, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

### Metodología para calcular los multiplicadores de empleo

Meneses y Córdova (2017) calculan los multiplicadores de empleo para Costa Rica a partir de la matriz insumo-producto (BCCR, 2012). Estos indicadores se utilizan para estimar el efecto sobre el empleo total (directo e indirecto), ante un crecimiento en la demanda final de una actividad específica. En este estudio se calculan los multiplicadores de empleo "tipo I" con la matriz inversa de Leontief<sup>10</sup> de componente nacional (BCCR, 2012) y los coeficiente de requerimientos directos de empleo ( $\lambda$ ). Estos últimos se miden como el número de empleados por cada unidad monetaria de producción de cada sector (Schuschny, 2005), lo cual se define de la siguiente forma:

$$\lambda_i = \frac{n_i}{X_i}$$

Donde:

$n_i$  = nivel de empleo del sector i

$X_i$  = producción del producto

$\lambda_i$  = coeficiente del requerimientos directos de empleo del sector

A partir de  $\lambda_i$ , se calcula el vector de efectos empleo ( $E^e$ ), que mide el impacto sobre el nivel de empleo generado por el cambio unitario de la demanda final del producto de un sector (j). Este vector se obtiene al multiplicar  $\lambda$  por la matriz inversa de Leontief (B):

$$E_j^e = \sum_{i=1}^n \lambda_i b_{ij}$$

Finalmente, el multiplicador de empleo ( $M^e$ ) resulta de la división del vector de efectos por los coeficientes, dado por:

$$M^e = E^e \lambda^{-1} = \frac{\sum_{i=1}^n \lambda_i b_{ij}}{\lambda_i}$$

El multiplicador de empleo ( $M^e$ ) utiliza como denominador al efecto de empleo inicial, en lugar del valor por unidad monetaria inicial de la producción, estos se conocen como multiplicadores "normalizados" (Miller y Blair, 2009). Los multiplicadores de empleo se interpretan como el número de trabajadores que se contratarán en el país, si el sector j emplea un trabajador adicional en respuesta al aumento de su demanda final.



### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRECIMIENTO ECONOMICO Y EMPLEO,

véase Meneses y Córdova, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Análisis de redes de la matriz insumo-producto de Costa Rica

Para analizar las relaciones entre productos, regímenes y sectores a nivel de demanda intermedia, González y Durán (2017) aplican la metodología de análisis de redes a la matriz insumo-producto del BCCR (2012). El estudio consta de cuatro etapas de análisis. En la primera se identifica la función principal de los productos en la estructura de la red (Kotschützki, et al., 2005; Freeman, 1977), a partir de cuatro mediciones:

- 1. Centralidad de grado:** suma la cantidad de relaciones que tiene cada producto con el resto de bienes y servicios.
- 2. Centralidad de grado de entrada:** estima qué tan central un producto por su función como demandante de insumos.
- 3. Centralidad de grado de salida:** calcula qué tan central es un producto como proveedor de insumos al resto de la economía.
- 4. Intermediación:** identifica los productos que sirven como puente para conectar productos.

En la segunda etapa, se realiza un análisis de comunidades con las técnicas

de Girvan y Newman (2002) y *walktrap* (Ponds y Latapy, 2005) para identificar la formación de grupos de acuerdo a la estructura de la red. Además, se realiza otro análisis de acuerdo al abordaje metodológico de tipos de economía (nueva economía, vieja economía y servicios de apoyo) desarrollado por el *Informe Estado de la Nación* (PEN, 2013), con una adaptación de la composición de los sectores (Jiménez-Fontana, 2017).

En el tercer nivel de análisis se estiman las características globales de la red que explican en términos agregados su estructura, a partir de cinco indicadores:

- 1. Distancia promedio:** calcula la distancia promedio que existe entre los productos de la red (Albert y Barabasi, 2002).
- 2. Reciprocidad:** indica la proporción del total de lazos en la red que son recíprocos o bidireccionales (Newman et al., 2002).
- 3. Triangulación o transitividad:** muestra en una escala de 0 a 1 la capacidad de la red para formar clústers basándose en triadas de productos (Barrat, et al., 2004).
- 4. Densidad:** Es la proporción de lazos existentes dado la cantidad de relaciones posibles.

Finalmente, en la última sección del estudio se estiman los patrones de relaciones entre productos, con el índice de similitud estructural, conocido como índice de Jaccard. Cuando no hay similitud este indicador es igual a 0, entre 0,1 y 0,39 es baja la similitud, entre 0,4 y 0,59 es nivel media, entre 0,6 y 0,79 es alta, entre 0,8 y 0,99 es muy alta, y un nivel igual a 1 es similitud perfecta.



### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ANÁLISIS DE REDES EN LA MATRIZ INSUMO PRODUCTO

véase González y Durán, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Estimación de los ciclos fiscales

Para estimar la respuesta del Gobierno ante los movimientos del ciclo económico, Soto (2017) utiliza la metodología de Fedelino, et al. (2009). Las estimaciones se pueden dividir en cuatro pasos que se detallan a continuación:

1. Los ingresos y gastos primarios se ajustan al ciclo económico. Dado que los primeros son altamente procíclicos mientras que los segundos son menos sensibles a los movimientos de la economía, se utilizan elasticidades de 1,1 y 0, respectivamente, con respecto a la razón del producto potencial y corriente para identificar el balance primario ajustado por el ciclo económico.
2. Si el balance primario (ingresos menos gastos sin intereses) ajustado por el ciclo económico es positivo (superavitario), esto se interpreta como un gasto del Gobierno Central menor respecto al disponible, por lo que la posición fiscal es contractiva. Por el contrario, si este balance es negativo, se interpreta como la existencia de un déficit primario, lo cual significa que el Gobierno Central gastó más de lo que tenía y, por lo tanto, la posición fiscal es expansiva.
3. Se resta el balance financiero del Gobierno Central del periodo actual con respecto al año previo. Si este muestra un incremento, el impulso fiscal sobre la economía es positivo y, si se reduce, la respuesta fiscal sobre la producción es negativa.
4. Cada impulso fiscal se compara con la brecha del producto del año correspondiente. Si el impulso fiscal tiene un signo opuesto a la brecha, se considera que la respuesta del Gobierno fue contracíclica, ya que se utilizó la política fiscal para contrarrestar la tendencia en la que se encontraba la economía.

### Medida de eficiencia de la política monetaria

Bajo el supuesto que los bancos centrales tienen como objetivo controlar la inflación y estabilizar el crecimiento económico, Cecchetti, et al. (2006) construyen una medida de eficiencia de la política monetaria a partir de la varianza y covarianza de la inflación y del crecimiento real. Este indicador tiene como ventaja que puede ser estimado de forma directa, sin la necesidad de requerir un modelo econométrico (Krause, 2006).

La medida de eficiencia parte de que el objetivo del banco central consiste en minimizar una función de pérdida,  $L$ , que se define de la siguiente manera:

$$L = \lambda Var(\pi_t) + (1-\lambda) Var(x_t)$$

Donde:

$$Var(\pi_t) = \text{varianza de la inflación}$$

$$Var(x_t) = \text{varianza del crecimiento real de la economía}$$

$\lambda$  = parámetro entre 0 y 1 que indica la preferencia relativa que se tiene por la estabilidad de la inflación dentro de la función de pérdida. El caso especial de una política de metas de inflación “pura” es tal que  $\lambda=1$ ; el único objetivo del banco central consiste en reducir la variabilidad en la tasa de inflación.

Una política monetaria perfectamente eficiente lograría contrarrestar las perturbaciones de demanda en su totalidad, por lo que la fuente de cualquier fluctuación en precios y producto restante en la economía se debería a cambios en la oferta. Como dichas variaciones afectan a los precios y a la actividad económica en direcciones opuestas, la política perfectamente eficiente conllevaría a una correlación perfecta y negativa entre la inflación y la actividad económica. En otras palabras, el coeficiente de correlación de Pearson igualaría a menos uno:

$$\frac{\text{Covarianza}(\pi_t, x_t)}{\text{Desviación estándar}(\pi_t) \text{Desviación estándar}(x_t)} = -1$$

Donde:

$\pi_t$ : representa la inflación en el año  $t$



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ANÁLISIS MONETARIO EN COSTA RICA** véase Krause, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Modelo econométrico para la estimación de asimetrías

Esquivel (2017) estima la respuesta dinámica de los precios locales ante cambios en los precios de materias primas, a partir de los modelos de Kilian y Vigfusson (2011). Con esta metodología se estima la respuesta dinámica de distintos índices de precios locales (para niveles de ingreso alto, medio y bajo) mediante modelos de rezagos distribuidos y con simulaciones en análisis de impacto, que se definen de la siguiente forma:

$$x_t = a_1 x_{t-1} + a_2 y_{t-1} + \dots + \epsilon_{1t}$$

Donde:

$$y_t = \beta_1 x_t^+ + \beta_2 x_{t-1}^+ + \beta_3 y_{t-1} + \dots + \epsilon_{-2t}$$

$x_t^+$  = significa  $x_t$  censurada, lo cual se entiende como

$$x_t^+ = \begin{cases} x_t & \text{si } x_t > 0 \\ 0 & \text{si } x_t \leq 0 \end{cases}$$

En este modelo, las variaciones en el precio de materias primas tiene un efecto diferenciado sobre los precios locales, dependiendo de si son positivas o negativas. En las funciones de impulso respuesta (FIR) se ilustra la trayectoria temporal del índice de precios local ante movimientos no esperados en el precio de la materia prima. Este modelo se caracteriza por ser no lineal, por lo que la respuesta  $y_t$  podría ser magnificada o disminuida por variaciones previas. Por lo anterior, las FIR son calculadas como el promedio de las FIR generados a partir de un conjunto diverso y representativo de condiciones iniciales. Para las simulaciones se utilizó  $n_{hist} = n_{boot} = 500$ , lo cual significa que cada FIR es el resultado de promediar 250.000



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **FINANZAS PÚBLICAS EN COSTA RICA**, véase Soto, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)



posibles trayectorias de los precios locales ante el respectivo choque al precio de las materias primas.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ASIMETRÍAS EN EL TRASPASO DE  
PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS  
AL COSTO DE VIDA SEGÚN NIVEL  
DE INGRESO**

véase Esquivel, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Aportes metodológicos en materia de  
armonía con la naturaleza**

**Encuesta de patrones y percepciones  
ciudadanas sobre medio ambiente y  
condiciones para el cambio**

Para identificar la viabilidad de transformar los patrones de uso de los recursos naturales y los hábitos y actitudes ambientales de la ciudadanía, para este Informe se llevó a cabo la encuesta de patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio.

Para llevar adelante ese ejercicio se construyó un cuestionario que consta de siete secciones y 65 preguntas. El diseño muestral de la encuesta fue aleatorio estratificado. El marco muestral se construyó con la cartografía del Censo de Población y del INEC en 2011, en el que se seleccionaron cuatro estratos para las unidades primarias de muestreo (UPM): i) GAM urbano; ii) GAM rural; iii) fuera de la GAM urbano y iv) fuera de la GAM rural. La cantidad de UPM se estimó de forma proporcional al número de hogares en los cuatro estratos, y se aseguró que se mantuviera la proporción de hogares por zona (urbano/rural) y grandes franjas (GAM y fuera del GAM). En total se visitaron ochenta UPM de acuerdo a los criterios de distribución descritos anteriormente (cuadro 6.3).

En cada UPM debían hacerse 15 entrevistas según dos tipos de criterio. El primero consiste en que la cantidad de entrevistas a realizar por sexo, grupos de edad, nivel socioeconómico, condición de actividad y nivel educativo fuera proporcional a la distribución de la población en zonas dentro y fuera de la GAM,

CUADRO 6.3

**Distribución de los hogares y proporción de UPM por zona, según región. Encuesta de patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio 2017**

Zona	Proporción de hogares (porcentajes)			Proporción de UPM (cantidad de UPM y cantidad de entrevistas)		
	GAM	Resto	Total	GAM	Resto	Total
Urbano	94,7	50,7	73,2	44	17	61
Rural	5,3	49,3	26,8	3	16	19
Total	58,3	41,7	100	47	33	80
Entrevistas				700	500	1.200

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

CUADRO 6.4

**Distribución de la muestra de la Encuesta de patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio, según características. 2017**

Características	Absolutos	Porcentajes	Censal 2011 (población de 18 a 65 años)
<b>Sexo</b>			
Hombre	588	49,0	49,0
Mujer	612	51,0	51,0
<b>Edad</b>			
18 a 24	254	21,2	21,8
25 a 34	316	26,3	26,3
35 a 44	253	21,1	21,1
45 o más	377	31,4	31,4
<b>Nivel socioeconómico</b>			
Medio-alto/alto	167	13,9	
Medio	518	43,2	
Medio-bajo/bajo	515	42,9	
<b>Zona</b>			
GAM	700	58,3	
Fuera GAM	500	41,7	
<b>Nivel educativo</b>			
Primaria	464	38,7	37,7
Secundaria	440	36,7	35,4
Superior	296	24,7	24,1
Total	1.200	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

de manera que cada UPM representara la diversidad de la población (cuadro 6.4). El segundo criterio establece que la persona entrevistada debía estar en un rango de edad de 18 a 65 años, que residiera en la vivienda seleccionada en el momento de realizar el trabajo de campo y que fuera costarricense o residente con 10 años o más de vivir en Costa Rica.

La recolección de información ocurrió entre el 24 de junio y el 17 de julio del 2017. En total se realizaron 1.200 entrevistas personales domiciliarias: 700 en la Gran Área Metropolitana (GAM) y 500 en el resto del país. La encuesta tiene un nivel de confianza del 95% y un margen de error de 2,8 puntos porcentuales. El cuestionario se aplicó mediante el uso

de dispositivos móviles con sistema de posicionamiento global, lo cual permitió geo-referenciar el lugar donde se realizaron las entrevistas.

Dado que la muestra no es probabilística y que se establecieron cuotas para representar la estructura poblacional, la base de datos no contiene ponderadores. Para el análisis de los grupos se consideró que el tamaño de las sub-muestras no fuera menor a cien observaciones y por eso se hacen cuatro intervalos de edades, los niveles socioeconómicos se dividieron en tres y no se hicieron mayores desagregaciones. Como la muestra obtenida refleja la estructura poblacional por los estratos establecidos, la inferencia de resultados se hace tanto a nivel nacional, como en GAM urbano y resto del país.

### Aportes metodológicos en materia de fortalecimiento de la democracia

#### Análisis de series de tiempo sobre las acciones colectivas por actores

El PEN posee una base de datos que registra diariamente los eventos de acciones colectivas que ocurren en el país. Esta se construye con información publicada en tres medios de prensa escrita de circulación nacional: La Nación, Diario Extra y Semanario Universidad. Para uniformar los datos lo máximo posible, se utilizan las versiones impresas de cada medio. Actualmente incluye registros para el período de enero de 1992 a marzo de 2017.

Se recopilan las noticias principales y otras de tipo complementario que enriquecen el estudio. Estas son sistematizadas en una bitácora y posteriormente incorporadas a la base de datos final mediante el paquete estadístico SPSS. Para el registro de cada variable, se siguen una serie de pasos y definiciones que se consignan en el Manual metodológico de acciones colectivas del PEN. Tanto la base de datos, como su manual se encuentra a disposición pública en

el sitio web del Programa Estado de la Nación: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Este año se realizó un análisis de series de tiempo al acervo de información recopilada sobre movilización social. Esta base de datos cumple con los tres principios básicos para esta metodología. Primero, es una colección de observaciones (datos) sobre un determinado fenómeno, que se tienen de manera sistemática en el tiempo e igualmente equiespaciados. En este caso son registros de acciones colectivas diarios, que fueron agregados de manera mensual para un análisis más eficiente. Segundo, es un set de datos estocásticos, es decir, que evolucionan en el tiempo de manera que es posible predecir, con ciertos grados de precisión, su comportamiento futuro a partir de la información conocida hasta el momento. Tercero, la colección de observaciones existe para un período mínimo de cinco años.

El análisis de series de tiempo parte de la premisa que los datos recopilados son producto del comportamiento conjunto de tres componentes: la tendencia, la estacionalidad y un componente aleatorio. Mediante el análisis estadístico es posible descomponer los datos y extraer estos tres elementos.

El componente aleatorio no responde a comportamientos específicos, como su nombre lo dice es aleatorio o fortuito. En cambio, los otros dos son determinísticos, brindan información más precisa sobre el comportamiento de la serie de datos analizada y se pueden analizar por separado. La tendencia mide el cambio en el largo plazo de la media de los datos; y la estacionalidad muestra la periodicidad en los cambios, generalmente dentro de un año, de manera que es posible saber cuáles son los meses con mayor protesta ciudadana y los que típicamente son periodos más calmos.

El capítulo “Fortalecimiento de la Democracia” realizó un análisis de series de tiempo, usando el paquete estadístico R, con las siguientes librerías de

dicho software: “xts”, “itsmr”, “forecast”, “dygraphs” y “ggplot2”.

Primero se realizó la descomposición de la serie de tiempo de acciones colectivas para obtener por separado la estacionalidad y la tendencia de las manifestaciones sociales. Para ello se usó la base de datos completa, para el período enero 1992 a marzo de 2017. De ahí se extrajo, mediante los procesamientos estadísticos en R, el factor de tendencia y se graficó para toda la serie.

Luego se realizó el mismo análisis de tendencia con las acciones colectivas registradas por grupos registrados en la base de datos. Se agruparon en seis grandes actores:

1. Ciudadanía: incluye a grupos de vecinos, madres y padres de familia, jóvenes, grupos de ciudadanos y privados de libertad.
2. Sector empresarial: incluye a empresarios, productores industriales y agropecuarios.
3. Estudiantes: incluye a estudiantes de secundaria y universitarios.
4. Sociedad civil: incluye diversos grupos organizados de ambientalistas, género, derechos humanos, usuarios, étnicos, anti-guerra, religiosos, personas con alguna discapacidad, pro-vivienda.
5. Trabajadores públicos: organizados generalmente en sindicatos.
6. Otros trabajadores: incluye trabajadores del sector informal, desempleados, extrabajadores, grupos de profesionales y trabajadores del sector privado.

Se graficaron las líneas de tendencia para cada grupo con el objetivo de identificar su comportamiento en el largo plazo.

**Este Anexo Metodológico fue preparado**

Este Anexo Metodológico fue preparado por Karen Chacón, Steffan Gómez, María Estelí Jarquín, Pamela Jiménez, Leonardo Merino y Natalia Morales.

**NOTAS**

- 1** La actualización del valor de la línea de pobreza se obtiene mediante las variaciones mensuales de precios de los grupos alimentarios y no alimentarios según el Índice de Precios al Consumidor o IPC, los cuales son ponderados por zona de residencia (urbana o rural). La canasta actual está integrada por 315 artículos, de los cuales 232 son bienes y 83 servicios.
- 2** La Canasta Básica Alimentaria (CBA) es un conjunto de alimentos que fueron seleccionados de acuerdo a su aporte calórico y a su frecuencia de consumo; expresados en cantidades que permiten satisfacer, por lo menos, las necesidades de calorías de un individuo promedio de una población de referencia (INEC, 2015). La CBA fue elaborada en 2010 y quedó conformada por 52 alimentos para la zona urbana y 44 para la rural.
- 3** Se le asigna el mismo peso a cada dimensión porque no existen estudios que demuestren objetivamente que para explicar la pobreza sea más importante una dimensión sobre otra.
- 4** Con factores de expansión, la Enaho 2016 contabilizó a 4.889.672 personas, mientras que el semipanel incluye solo a 2.338.400 personas, un 47,8% del total. En términos de hogares, la Enaho total registró 1.496.829, mientras que el semipanel 740.753 hogares (un 49,8%).
- 5** El estudio no estimó los totales poblacionales por su poca confiabilidad en un semipanel tan reducido. Únicamente se compararon los valores relativos.
- 6** Es importante indicar que los factores de expansión de la Enaho son distintos cada año, por lo que para efectos de comparabilidad se utilizó únicamente el del 2016, indistintamente del año de que se trate.
- 7** La simple comparación de un intervalo de confianza de la encuesta transversal con el valor puntual de la estimación de la encuesta semipanel no es suficiente para realizar tal afirmación, pero de forma paralela se realizaron las estimaciones de la diferencia entre ambos promedios, cuya hipótesis nula era que tal diferencia fuera distinta de cero, y la cual fue rechazada en el caso de la estimación a nivel nacional.
- 8** Incluye las becas en dinero del Fonabe, el INA, las municipalidades, universidades públicas o privadas, Empléate (del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) o de alguna otra institución.
- 9** En caso de que existan otros subsidios monetarios de algún programa gubernamental distinto del IMAS, CCSS o becas escolares, la Enaho indaga por "otros subsidios estatales" de forma general.
- 10** Este tipo de multiplicadores se conocen como tipo I. Una extensión a este modelo, llamado matriz de Leontief Tipo II, es el que incorpora los efectos inducidos por el consumo de los hogares como un componente endógeno, es decir incluirlo en el cálculo de la matriz como un sector adicional.

# Siglas y acrónimos

## A

<b>ACA</b>	Área de Conservación Arenal	<b>AGEF</b>	Auditoría General de Entidades Financieras
<b>ACA-HN</b>	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	<b>AIDA</b>	Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente
<b>ACAI</b>	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales	<b>Ailac</b>	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe
<b>ACAM</b>	Academia de Centroamérica	<b>AIOS</b>	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
<b>ACA-T</b>	Área de Conservación Arenal-Tempisque	<b>ALBA</b>	Alternativa Bolivariana para las Américas
<b>ACCV</b>	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	<b>ALCA</b>	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
<b>ACE</b>	Aseguramiento por cuenta del Estado	<b>Alides</b>	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
<b>ACG</b>	Área de Conservación Guanacaste	<b>AMC</b>	Alianza de Mujeres Costarricenses
<b>Acepesa</b>	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	<b>Amifotur</b>	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
<b>Acicafoc</b>	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	<b>AMPR</b>	Área marina de pesca responsable
<b>Aciplast</b>	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	<b>AMSJ</b>	Área Metropolitana de San José
<b>ACLA-CA</b>	Área de Conservación La Amistad-Caribe	<b>AMUM</b>	Áreas marinas de uso múltiple
<b>ACLA-HN</b>	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	<b>ANDA</b>	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
<b>ACLA-P</b>	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	<b>ANDE</b>	Asociación Nacional de Educadores
<b>Acmic</b>	Área de Conservación Marina Isla del Coco	<b>ANEP</b>	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
<b>Acnur</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	<b>AOCR</b>	Asociación Ornitológica de Costa Rica
<b>Acopac</b>	Área de Conservación Pacífico	<b>Apaco</b>	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
<b>Acope</b>	Asociación Costarricense de Productores de Energía	<b>AP</b>	Alianza Patriótica
<b>Acoprehel</b>	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	<b>APEC</b>	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
<b>Acorde</b>	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	<b>API</b>	AIDS Program Effort Index
<b>Acosa</b>	Área de Conservación de la Península de Osa	<b>Apiagol</b>	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
<b>ACP</b>	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	<b>APICD</b>	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
<b>ACT</b>	Área de Conservación Tempisque	<b>Aprefflofas</b>	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
<b>ACTo</b>	Área de Conservación Tortuguero	<b>Apromujer</b>	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
<b>Actuar</b>	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	<b>APSE</b>	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
<b>Adapte</b>	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	<b>ARAO</b>	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica
<b>ADC</b>	Alianza Demócrata Cristiana	<b>Arapac</b>	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
<b>Adefor</b>	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca	<b>Arcosa</b>	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
<b>Adestra</b>	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	<b>Aresop</b>	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
<b>ADII</b>	Asociación de desarrollo integral indígena	<b>Asada</b>	Asociación administradora de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales
<b>Adpic</b>	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	<b>ASDI</b>	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
<b>AEC</b>	Asociación de Estados del Caribe	<b>ASN</b>	Autoridad Sanitaria Nacional
<b>Aecid</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	<b>ASP</b>	Áreas silvestres protegidas
<b>AECO</b>	Asociación Ecologista Costarricense	<b>ASVO</b>	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas
<b>AELC</b>	Asociación Europea de Libre Cambio	<b>ATN</b>	Asociación Terra Nostra

<b>AyA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	<b>Cecade</b>	Centro de Capacitación y Desarrollo
<b>B</b>		<b>Cedal</b>	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
<b>Banhvi</b>	Banco Hipotecario de la Vivienda	<b>Cedarena</b>	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
<b>BCAC</b>	Banco Crédito Agrícola de Cartago	<b>Cedaw</b>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
<b>BCCR</b>	Banco Central de Costa Rica	<b>Cedsa</b>	Centro para el Desarrollo Sostenible en las Américas
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica	<b>CECC</b>	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
<b>BCR</b>	Banco de Costa Rica	<b>Cecudi</b>	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
<b>BEM</b>	Bonos de estabilización monetaria	<b>Cegeca</b>	Centro de Gestión de Calidad
<b>BEN</b>	Balance Energético Nacional	<b>Cegesti</b>	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
<b>BFV</b>	Bono familiar de vivienda	<b>Cefemina</b>	Centro Feminista de Información y Acción
<b>Bicsa</b>	Banco Internacional de Costa Rica	<b>Cefof</b>	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>CEJA</b>	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
<b>Biomarcc</b>	Proyecto Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica, Desarrollo de Capacidades y Adaptación al Cambio Climático (GIZ)	<b>Celac</b>	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	<b>Celade</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)
<b>BM</b>	Banco Mundial	<b>Cemedo</b>	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)
<b>BNCR</b>	Banco Nacional de Costa Rica	<b>CEN-Cinai</b>	Centro de Educación y Nutrición-Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral
<b>BNFI</b>	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	<b>Cenac</b>	Centro Nacional de la Cultura
<b>BPA</b>	Buenas prácticas agrícolas	<b>Cenadi</b>	Centro Nacional de Didáctica
<b>BNV</b>	Bolsa Nacional de Valores	<b>Cenare</b>	Centro Nacional de Rehabilitación
<b>BPDC</b>	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	<b>CeNAT</b>	Centro Nacional de Alta Tecnología (Conare)
<b>BUN-CA</b>	Biomass Users Network-Centroamérica	<b>Cenat-Prias</b>	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos
<b>C</b>		<b>Cence</b>	Centro Nacional de Control de Energía (ICE)
<b>CAAR</b>	Comités administradores de acueductos rurales	<b>Cendeiss</b>	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
<b>Caatec</b>	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología	<b>Ceniga</b>	Centro Nacional de Investigación Geoambiental (Minae)
<b>CACP</b>	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas	<b>Cenpe</b>	Centro Nacional de Planificación Eléctrica
<b>Cadexco</b>	Cámara de Exportadores Costarricenses	<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CAF</b>	Certificado de abono forestal	<b>Cepredenac</b>	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
<b>CAIS</b>	Centros de Atención Integral en Salud	<b>Ceprona</b>	Fundación Centro de Productividad Nacional
<b>Camtic</b>	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación	<b>Cerca</b>	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
<b>CAN</b>	Corporación Arrocera Nacional	<b>CFIA</b>	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
<b>Canaeco</b>	Cámara Nacional de Ecoturismo	<b>CFS</b>	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO, sigla en inglés)
<b>Canapep</b>	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña	<b>CGN</b>	Corporación Ganadera Nacional
<b>Canara</b>	Cámara Nacional de Radio	<b>CHN</b>	Corporación Hortícola Nacional
<b>Canatur</b>	Cámara Nacional de Turismo	<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>Capel</b>	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	<b>CIA</b>	Agencia Central de Inteligencia (Estados Unidos; sigla en inglés)
<b>Caprosoft</b>	Cámara de Productores de Software	<b>CIAT</b>	Comisión Interamericana del Atún Tropical
<b>Caricom</b>	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)	<b>CIBM</b>	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)
<b>Cathalac</b>	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe	<b>CICA</b>	Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (UCR)
<b>Catie</b>	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	<b>Cicad</b>	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas
<b>Caturgua</b>	Centro de Turismo de Guanacaste	<b>Cicafé</b>	Centro de Investigaciones en Café (Icafé)
<b>CBA</b>	Canasta básica alimentaria	<b>Cicap</b>	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
<b>CBI</b>	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)	<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CBM</b>	Corredor Biológico Mesoamericano	<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CBT</b>	Canasta básica tributaria	<b>CIEA</b>	Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (Conare)
<b>CBTPA</b>	Caribbean Basin Trade Promotion Act	<b>Ciedes</b>	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
<b>CCAD</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	<b>CIEM</b>	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
<b>CCC</b>	Cámara Costarricense de la Construcción	<b>Gientec</b>	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología
<b>CCF</b>	Cámara Costarricense Forestal	<b>CIEP</b>	Centro de Investigación y Estudios Políticos (UCR)
<b>CCP</b>	Centro Centroamericano de Población (UCR)	<b>CIET</b>	Centro de Investigación en Enfermedades Tropicales (UCR)
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense de Seguro Social	<b>CIF</b>	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
<b>CCT</b>	Centro Científico Tropical	<b>CIU</b>	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas
<b>CCT</b>	Confederación Centroamericana de Trabajadores		
<b>CDS</b>	Centro Democrático Social		
<b>CE</b>	Comunidad Europea		
<b>CEA</b>	Centro de Educación Ambiental (UNED)		
<b>Ceare</b>	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado		

<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justicia	<b>Coneléctricas</b>	Consortio Nacional de Empresas de Electrificación de Costa Rica R.L.
<b>CIM</b>	Comisión Interamericana de Mujeres (OEA)	<b>Conesup</b>	Consejo Nacional de Educación Superior
<b>CIMT</b>	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales	<b>Conicit</b>	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
<b>Cimar</b>	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (UCR)	<b>Coocique</b>	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
<b>Cimat</b>	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos	<b>Coopeguanacaste</b>	Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste R.L.
<b>CINA</b>	Centro de Investigación en Nutrición Animal (UCR)	<b>Coopelesca</b>	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos R.L.
<b>Cinde</b>	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	<b>Coopeasantos</b>	Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R.L.
<b>Cindea</b>	Centro Integrado de Educación de Adultos	<b>Coopeolidar</b>	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social R.L.
<b>Cinpe</b>	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (UNA)	<b>Cooprena</b>	Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
<b>CIPA</b>	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	<b>COP</b>	Conferencia de las Partes (CMNUCC; sigla en inglés)
<b>Cites</b>	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (sigla en inglés)	<b>Corbana</b>	Corporación Bananera Nacional
<b>CJC/CJC-SC</b>	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional	<b>Corec</b>	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense
<b>Claeh</b>	Centro Latinoamericano de Economía Humana	<b>Corte IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CMCA</b>	Consejo Monetario Centroamericano	<b>Cosevi</b>	Consejo de Seguridad Vial
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático	<b>Coseforma</b>	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
<b>CMS</b>	Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (sigla en inglés)	<b>Covirena</b>	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
<b>CMTC</b>	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	<b>CPC</b>	Comisión de Promoción de la Competencia
<b>CNC</b>	Comisión Nacional del Consumidor	<b>CPA</b>	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
<b>CNE</b>	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	<b>CPJ</b>	Corte Penal Internacional
<b>CNFL</b>	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	<b>CPJ</b>	Consejo de la Persona Joven (MCJ)
<b>CNP</b>	Consejo Nacional de Producción	<b>CRBio</b>	Sistema Costarricense de Información sobre Biodiversidad
<b>CNPC</b>	China National Petroleum Corporation	<b>CPN</b>	Consejo Portuario Nacional
<b>CNPJ</b>	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	<b>CRID</b>	Centro Regional de Información sobre Desastres
<b>CNPL</b>	Centro Nacional de Producción más Limpia	<b>CRRH</b>	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano
<b>CNR</b>	Coalición de Países con Bosques Tropicales (sigla en inglés)	<b>Crusa</b>	Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la Cooperación
<b>CNREE</b>	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	<b>CSA</b>	Certificado de servicios ambientales
<b>CNT</b>	Compañía Nacional de Teatro	<b>CSE</b>	Consejo Superior de Educación
<b>Cobodes</b>	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	<b>CST</b>	Certificado de la Sostenibilidad Turística
<b>Cocim</b>	Convenio Cooperativo Intermunicipal	<b>CSXXI</b>	Curridabat Siglo XXI
<b>COCR</b>	Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica (INEC)	<b>CTAMS</b>	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
<b>Codeforsa</b>	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos	<b>CTRN</b>	Central de Trabajadores Rerum Novarum
<b>Coforsa</b>	Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales	<b>CTTM</b>	Centro de Transferencia y Transformación de Materiales (ITCR)
<b>Colupoa</b>	Comisión de Lucha contra la Pobreza en Alajuelita	<b>CUC</b>	Colegio Universitario de Cartago
<b>Colypro</b>	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte	<b>CUNA</b>	Colegio Universitario de Alajuela
<b>Comex</b>	Ministerio de Comercio Exterior	<b>CUSC</b>	Coalición Unidos por San Carlos
<b>Conac</b>	Consejo Nacional de Áreas de Conservación	<b>CYMA</b>	Programa Competitividad y Medio Ambiente
<b>Conace</b>	Comisión Nacional de Conservación y Energía	<b>D</b>	
<b>Conacoop</b>	Consejo Nacional de Cooperativas	<b>Daaci</b>	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)
<b>Conadeco</b>	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal	<b>DAAD</b>	Servicio Alemán de Intercambio Académico (sigla en alemán)
<b>Conagebio</b>	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Minae)	<b>Danida</b>	Agencia Danesa para el Desarrollo
<b>Conai</b>	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	<b>DCC</b>	Dirección de Cambio Climático (Minae)
<b>Conamaj</b>	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia	<b>Decafor</b>	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
<b>Conamar</b>	Consejo Nacional del Mar	<b>DEE</b>	Directorio de Establecimientos y Empresas (INEC)
<b>Conao</b>	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales	<b>Demuca</b>	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
<b>Conapam</b>	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	<b>Desaf</b>	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (MTSS)
<b>Conape</b>	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	<b>DGA</b>	Dirección General de Aduanas
<b>Conare</b>	Consejo Nacional de Rectores	<b>DGAC</b>	Dirección General de Aviación Civil
<b>Conarroz</b>	Corporación Arrocería Nacional	<b>DGEC</b>	Dirección General de Estadística y Censos
<b>Conasida</b>	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida	<b>DGF</b>	Dirección General Forestal
<b>Conassif</b>	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	<b>DGH</b>	Dirección General de Hacienda (Ministerio de Hacienda)
<b>Conavi</b>	Consejo Nacional de Vialidad		
<b>Conea</b>	Comisión Nacional de Educación Ambiental		

<b>DGSC</b>	Dirección General de Servicio Civil	<b>Flacso</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>DGT</b>	Dirección General de Tributación	<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>DHR</b>	Defensoría de los Habitantes de la República	<b>FNCA</b>	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas
<b>DHS</b>	Desarrollo humano sostenible	<b>FNE</b>	Fondo Nacional de Emergencias
<b>Digeca</b>	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)	<b>FOB</b>	En el puerto de salida (sigla en inglés) (Cepredenac-SICA)
<b>Digepyme</b>	Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (MEIC)	<b>FOD</b>	Fundación Omar Dengo
<b>DIN</b>	Instituto Alemán de Normalización (sigla en alemán)	<b>Fodemipyme</b>	Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<b>Dinadeco</b>	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	<b>Fodesaf</b>	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf-MTSS)
<b>DIS</b>	Dirección de Inteligencia y Seguridad	<b>Fomude</b>	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
<b>DNIT</b>	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	<b>Fonabe</b>	Fondo Nacional de Becas
<b>DON</b>	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>	<b>Fonafffo</b>	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
<b>DRAT</b>	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	<b>Fonavi</b>	Fondo Nacional de Vivienda
<b>DSE</b>	Dirección Sectorial de Energía	<b>Fosuvi</b>	Fondo de Subsidios para la Vivienda
<b>DSPP</b>	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)	<b>FPC</b>	Facilidad permanente de crédito
<b>E</b>		<b>Fundatec</b>	Fundación Tecnológica de Costa Rica
<b>Earth</b>	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	<b>Fundecooperación</b>	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
<b>Ebais</b>	Equipos básicos de atención integral en salud	<b>Fundecor</b>	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
<b>ECA</b>	Ente Costarricense de Acreditación	<b>Fundemuca</b>	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
<b>ECCTI</b>	Estado de las Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación (PEN)	<b>Fundes</b>	Fundación de Desarrollo Sostenible
<b>ECE</b>	Encuesta Continua de Empleo (INEC)	<b>Fundevi</b>	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
<b>Ecodes</b>	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible	<b>Funpadem</b>	Fundación para la Paz y la Democracia
<b>Ecosoc</b>	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas	<b>Fuprovi</b>	Fundación Promotora de Vivienda
<b>Ecosos</b>	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad	<b>G</b>	
<b>Ecpat</b>	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)	<b>GAM</b>	Gran Área Metropolitana
<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC)	<b>GATS</b>	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)
<b>EIRD</b>	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU)	<b>GATT</b>	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)
<b>Enaho</b>	Encuesta Nacional de Hogares (INEC)	<b>GEF</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)
<b>ENCC</b>	Estrategia Nacional de Cambio Climático	<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero
<b>Enigh</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEC)	<b>GEM</b>	Global Entrepreneurship Monitor
<b>ENOS</b>	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur	<b>GHI</b>	Índice global de hambre (sigla en inglés)
<b>EPI</b>	Índice de desempeño ambiental (sigla en inglés)	<b>GIZ</b>	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (sigla en alemán)
<b>ESPH</b>	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.	<b>GICA-Justicia</b>	Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación para la Justicia (Poder Judicial)
<b>Etugam</b>	Estudio del Transporte Urbano de la Gran Área Metropolitana	<b>GLP</b>	Gas licuado de petróleo
<b>F</b>		<b>GNL</b>	Gas natural licuado
<b>FA</b>	Frente Amplio	<b>GPS</b>	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
<b>FAJ</b>	Fundación Acción Joven	<b>Grulac</b>	Grupo Latinoamericano y el Caribe
<b>Fanal</b>	Fábrica Nacional de Licores	<b>GWP</b>	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sigla en inglés)	<b>H</b>	
<b>FCPF</b>	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (sigla en inglés)	<b>HHI</b>	Índice Herfindahl-Hirschman (sigla en inglés)
<b>FD</b>	Partido Fuerza Democrática	<b>HNN</b>	Hospital Nacional de Niños
<b>FDA</b>	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)	<b>I</b>	
<b>Fecon</b>	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente	<b>IAFA</b>	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
<b>Fecop</b>	Federación Costarricense de Pesca	<b>Ibergop</b>	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
<b>FED</b>	Sistema de Reserva Federal (Estados Unidos)	<b>Icaes</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (de la CCT)
<b>Fedecatur</b>	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica	<b>Icafé</b>	Instituto del Café
<b>Fedecoop</b>	Federación de Cooperativas	<b>ICAP</b>	Instituto Centroamericano de Administración Pública
<b>FEES</b>	Fondo Especial de la Educación Superior	<b>ICCC</b>	Instituto Costarricense contra el Cáncer
<b>FEM</b>	Foro Económico Mundial	<b>ICD</b>	Instituto Costarricense sobre Drogas
<b>Fetral</b>	Federación de Trabajadores de Limón	<b>ICE</b>	Instituto Costarricense de Electricidad
<b>Feucr</b>	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>Feuna</b>	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	<b>Icoder</b>	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
<b>FIS</b>	Ficha de información social (IMAS)	<b>ICT</b>	Instituto Costarricense de Turismo

<b>IDA/Inder</b>	Instituto de Desarrollo Agrario. A partir de 2012, Instituto de Desarrollo Rural	<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado
<b>IDEA</b>	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)	<b>IVM</b>	Invalidez, vejez y muerte
<b>IDH</b>	Índice de desarrollo humano	<b>J</b>	
<b>IDS</b>	Índice de desarrollo social	<b>Japdeva</b>	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa	<b>Jasec</b>	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
<b>IFA</b>	Índice de fragilidad ambiental	<b>JICA</b>	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
<b>IFAM</b>	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	<b>JPS</b>	Junta de Protección Social
<b>IFED</b>	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (TSE)	<b>Judesur</b>	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
<b>Ifpri</b>	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (sigla en inglés)	<b>L</b>	
<b>IGI</b>	Índice de gestión institucional	<b>LAA</b>	Laboratorio de Análisis Ambiental (UNA)
<b>IGM</b>	Índice de gestión municipal	<b>Lacomet</b>	Laboratorio Costarricense de Metrología
<b>IGN</b>	Instituto Geográfico Nacional	<b>Laica</b>	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
<b>IGV</b>	Impuesto general de ventas	<b>Lanamme</b>	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	<b>Lapop</b>	Proyecto de Opinión Pública de América Latina Universidad de Vanderbilt, (sigla en inglés)
<b>IICE</b>	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)	<b>Laqat</b>	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
<b>IIDH</b>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	<b>Larep</b>	Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas (IRET-UNA)
<b>IIP</b>	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	<b>LASA</b>	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)
<b>IIS</b>	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)	<b>LPG</b>	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
<b>Ilanud</b>	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	<b>Libor</b>	London Inter Bank Offering Rate
<b>IMAE</b>	Índice mensual de la actividad económica	<b>LPG</b>	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social	<b>LNA</b>	Laboratorio Nacional de Aguas
<b>IMN</b>	Instituto Meteorológico Nacional (Minae)	<b>M</b>	
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje	<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>Inamu</b>	Instituto Nacional de las Mujeres	<b>Marea</b>	Programa regional "Manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas" (Usaid)
<b>INBio</b>	Instituto Nacional de Biodiversidad	<b>MCCA</b>	Mercado Común Centroamericano
<b>Incae</b>	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	<b>MCJ</b>	Ministerio de Cultura y Juventud
<b>Inciensa</b>	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	<b>MDL</b>	Mecanismo de desarrollo limpio
<b>Incofer</b>	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	<b>MEIC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
<b>Incop</b>	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública
<b>Incopeca</b>	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	<b>Mercosur</b>	Mercado Común del Sur
<b>IND</b>	Ingreso nacional disponible	<b>Mesicic</b>	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
<b>INDC</b>	Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (sigla en inglés)	<b>Micit/Micitt</b>	Ministerio de Ciencia y Tecnología. A partir de 2013 es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
<b>Inder/IDA</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Rural. Hasta 2012, Instituto de Desarrollo Agrario	<b>Mideplan</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos	<b>MIL</b>	Mercado integrado de liquidez
<b>Infocoop</b>	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	<b>Minae</b>	Ministerio de Ambiente y Energía
<b>Inisa</b>	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	<b>Minaet</b>	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
<b>Inisefor</b>	Instituto de Investigación y Servicios Forestales (UNA)	<b>MIP</b>	Matriz de insumo producto (BCCR)
<b>INP</b>	Índice de nacionalización partidaria	<b>Mipyme</b>	Micro, pequeña y mediana empresa
<b>INS</b>	Instituto Nacional de Seguros	<b>Mivah</b>	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
<b>INTA</b>	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	<b>ML</b>	Movimiento Libertario
<b>Inteco</b>	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	<b>MNC</b>	Mesa Nacional Campesina
<b>Intel</b>	Integrated Electronics Corporation	<b>MNJ</b>	Movimiento Nacional de Juventudes
<b>INVU</b>	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	<b>Monex</b>	Mercado de Monedas Extranjeras (BCCR)
<b>IPC</b>	Índice de precios al consumidor	<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
<b>IPCC</b>	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)	<b>MTC</b>	Movimiento de Trabajadores y Campesinos
<b>IPEC</b>	Instituto Profesional de Educación Comunitaria	<b>MTSS</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
<b>IPIL</b>	Índice de potencia institucional legislativa	<b>N</b>	
<b>IPM</b>	Índice de pobreza multidimensional	<b>Nafta</b>	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)
<b>IPS</b>	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad	<b>NAMA</b>	Acción de mitigación apropiada a nivel nacional (sigla en inglés)
<b>IRET</b>	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)		
<b>ISBN</b>	International Standard Book Number		
<b>ISI</b>	Índice subyacente de inflación		
<b>ISP</b>	Inversión social pública		
<b>Itcer</b>	Índice de tipo de cambio efectivo real		
<b>ITCO</b>	Instituto de Tierras y Colonización		



<b>NBI</b>	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)	<b>PISA</b>	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)
<b>NEPp</b>	Número efectivo de partidos parlamentarios	<b>Planot</b>	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
<b>O</b>		<b>PLN</b>	Partido Liberación Nacional
<b>Oceefs</b>	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	<b>PNB</b>	Producto nacional bruto
<b>OCDE/OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>OCIC</b>	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta	<b>PNDP</b>	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
<b>OdD</b>	Observatorio del Desarrollo (UCR)	<b>PNDU</b>	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos	<b>PNG</b>	Partido Nueva Generación
<b>OET</b>	Organización de Estudios Tropicales	<b>PNGIRH</b>	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico
<b>OHI</b>	Ocean Health Index / índice de salud de los océanos	<b>PNOT</b>	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
<b>OFIM</b>	Oficinas Municipales de la Mujer	<b>PNIP</b>	Plan Nacional de Integración Pública
<b>OIEA</b>	Organismo Internacional de Energía Atómica	<b>PNNMB</b>	Parque Nacional Marino Las Baulas
<b>OIJ</b>	Organismo de Investigación Judicial	<b>PNNMCAH</b>	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones	<b>PNNMIRH</b>	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo	<b>PNUD/UNDP</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>Olade</b>	Organización Latinoamericana de Energía	<b>Pnuma</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>OLaP</b>	Observatorio Laboral de Profesiones (Conare)	<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial (Colombia)
<b>ONS</b>	Oficina Nacional de Semillas (MAG)	<b>Potgam</b>	Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio	<b>PPA</b>	Paridad del poder adquisitivo
<b>OMI</b>	Organización Marítima Internacional	<b>PPN</b>	Partido Patria Nueva
<b>Ompipymes</b>	Observatorio de Mipymes (UNED)	<b>PRC</b>	Partido Renovación Costarricense
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud	<b>Presanca</b>	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
<b>OMT</b>	Organización Mundial de Turismo	<b>Presisan</b>	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutrición
<b>ONF</b>	Oficina Nacional Forestal	<b>Prepac</b>	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales	<b>Presol</b>	Plan Nacional de Residuos Sólidos - Costa Rica
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas	<b>Pretoma</b>	Programa de Restauración de Tiburones Tortugas Marinas
<b>Onusida</b>	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA	<b>Prias</b>	Programa de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos e in situ (CeNAT-Conare)
<b>OPEP</b>	Organización de Países Exportadores de Petróleo	<b>PRN</b>	Partido Restauración Nacional
<b>OPES</b>	Oficina de Planificación de la Educación Superior (Conare)	<b>Proagroin</b>	Programa de Desarrollo Agroindustrial de la Zona Norte
<b>OPHI</b>	Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (Universidad de Oxford; sigla en inglés)	<b>Procomer</b>	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
<b>OPS/PAHO</b>	Organización Panamericana de Salud	<b>Procumen</b>	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria
<b>Orealc</b>	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)	<b>ProDUS</b>	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
<b>Ovsicori</b>	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (UNA)	<b>Proebi</b>	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
<b>P</b>		<b>Progai</b>	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (UCR)
<b>PAC</b>	Partido Acción Ciudadana	<b>Promec-CR</b>	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica
<b>PANI</b>	Patronato Nacional de la Infancia	<b>Promece</b>	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
<b>PAP</b>	Partido Alianza Patriótica	<b>Pronae</b>	Programa Nacional de Empleo (MTSS)
<b>PBAE</b>	Programa Bandera Azul Ecológica	<b>Pronamype</b>	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (MTSS)
<b>Pairca</b>	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana	<b>Propyme</b>	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Micitt)
<b>Panea</b>	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (MEP)	<b>Prugam</b>	Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana
<b>PANI</b>	Patronato Nacional de la Infancia	<b>PSA</b>	Pago por servicios ambientales
<b>Parlacen</b>	Parlamento Centroamericano	<b>PTA</b>	Parque de Tecnología Ambiental
<b>PASA</b>	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario	<b>PUSC</b>	Partido Unidad Social Cristiana
<b>PASE</b>	Partido Accesibilidad sin Exclusión	<b>PYME</b>	Pequeña y mediana empresa
<b>PDS</b>	Partido del Sol	<b>R</b>	
<b>PEA</b>	Población económicamente activa	<b>Racsa</b>	Radiográfica Costarricense S.A.
<b>PECAire-UNA</b>	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)	<b>RAE</b>	Real Academia Española
<b>PEN</b>	Programa Estado de la Nación (Conare)	<b>RC</b>	Partido Renovación Costarricense
<b>PFT</b>	Pacientes en Fase Terminal (CCSS)	<b>Recope</b>	Refinadora Costarricense de Petróleo
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República	<b>Redcudi</b>	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
<b>PIB</b>	Producto interno bruto	<b>REDD</b>	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque
<b>PIBE</b>	Partido Independiente Belemita	<b>Riteve</b>	Revisión integral técnica vehicular
<b>PIEG</b>	Política para la Igualdad y Equidad de Género		
<b>PIN</b>	Partido Integración Nacional		

<b>RMI</b>	Reservas monetarias internacionales	<b>SUM</b>	Sistema Urbano Metropolitano
<b>RN</b>	Partido Restauración Nacional	<b>Supen</b>	Superintendencia de Pensiones
<b>RNC</b>	Régimen no contributivo de pensiones	<b>Sutel</b>	Superintendencia de Telecomunicaciones
<b>RNCTM</b>	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	<b>SWAT</b>	Soil & Water Assessment
<b>RSN</b>	Red Sismológica Nacional (UCR/ICE)		
<b>RTV</b>	Revisión técnica vehicular		
<b>S</b>			
<b>Sanebar</b>	Sanieamiento Básico Rural (Ministerio de Salud)	<b>T</b>	
<b>SBD</b>	Sistema de Banca para el Desarrollo	<b>TAA</b>	Tribunal Ambiental Administrativo
<b>SCIJ</b>	Sistema Costarricense de Información Jurídica	<b>TAN</b>	Tribunal Aduanero Nacional
<b>SCN</b>	Sistema de Cuentas Nacionales	<b>TAT</b>	Tribunal Administrativo de Transportes
<b>SEC</b>	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense	<b>TBP</b>	Tasa básica pasiva
<b>SEM</b>	Seguro de enfermedad y maternidad	<b>TCU</b>	Trabajo Comunal Universitario
<b>Semec</b>	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	<b>TEC</b>	Tecnológico de Costa Rica
<b>Senara</b>	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	<b>TFA</b>	Tribunal Fiscal Administrativo
<b>Senas</b>	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	<b>TIC</b>	Tecnologías de información y comunicación
<b>Senasa</b>	Servicio Nacional de Salud Animal	<b>TLC</b>	Tratado de libre comercio
<b>Sepsa</b>	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (MAG)	<b>TLC-CA</b>	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
<b>Setena</b>	Secretaría Técnica Nacional Ambiental	<b>TNC</b>	The Nature Conservancy
<b>SFE</b>	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)	<b>TPA</b>	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
<b>SFN</b>	Sistema Financiero Nacional	<b>TPCE</b>	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares
<b>SFNV</b>	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda	<b>TPD</b>	Tránsito promedio diario
<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias	<b>TPM</b>	Tasa de política monetaria
<b>SIA</b>	Sistema de Información Aduanera	<b>TSE</b>	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>SICA</b>	Sistema de la Integración Centroamericana		
<b>Sicap</b>	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	<b>U</b>	
<b>Sicoin</b>	Sistema de Constancias de Inspección (SFE-MAG)	<b>UACA</b>	Universidad Autónoma de Centroamérica
<b>Sicere</b>	Sistema Centralizado de Recaudación	<b>Uccaep</b>	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
<b>Sida</b>	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	<b>Ucimed</b>	Universidad de Ciencias Médicas
<b>Sieca</b>	Secretaría de Integración Económica Centroamericana	<b>UCR</b>	Universidad de Costa Rica
<b>Siepac</b>	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>SIEN</b>	Sistema de Información Energética Nacional	<b>UGM</b>	Unidad geoesdística mínima
<b>SIG</b>	Sistema de información geográfica	<b>UICN</b>	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
<b>Sigmar</b>	Sistema de información geográfica marina	<b>UNA</b>	Universidad Nacional
<b>SIL</b>	Sistema de Información Legislativa	<b>Unctad</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
<b>Simed</b>	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	<b>Undeca</b>	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
<b>Sinabi</b>	Sistema Nacional de Bibliotecas	<b>UNED</b>	Universidad Estatal a Distancia
<b>SIN</b>	Sistema Interconectado Nacional	<b>Unesco</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
<b>Sinac</b>	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minae)	<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>Sinades</b>	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	<b>Unfpa</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
<b>Sinaes</b>	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	<b>UNGL</b>	Unión Nacional de Gobierno Locales
<b>Sinalevi</b>	Sistema Nacional de Legislación Vigente	<b>Unicef</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
<b>Sinart</b>	Sistema Nacional de Radio y Televisión	<b>Unimer</b>	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.
<b>Sindeu</b>	Sindicato de Empleados de la UCR	<b>UNISDR</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
<b>Sintrajap</b>	Sindicato de Trabajadores de Japdeva	<b>Upanacional</b>	Unión de Pequeños y Medianos Productores
<b>Sinpe</b>	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos	<b>UPAZ</b>	Universidad para la Paz
<b>SIPO</b>	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)	<b>UPOV</b>	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
<b>Sirefor</b>	Sistema de Información de Recursos Forestales	<b>Usaid</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
<b>Sitada</b>	Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Minae)	<b>Usepa</b>	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
<b>SNC</b>	Sistema Nacional para la Calidad	<b>USIS</b>	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
<b>SNP</b>	Sistema Nacional de Planificación	<b>UTN</b>	Universidad Técnica Nacional
<b>SPNB</b>	Sector público no bancario	<b>V</b>	
<b>SNG</b>	Servicio Nacional de Guardacostas	<b>VIH</b>	Virus de inmunodeficiencia humana
<b>STAP</b>	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)		
<b>Sugef</b>	Superintendencia General de Entidades Financieras		
<b>Sugese</b>	Superintendencia General de Seguros		
<b>Sugess</b>	Superintendencia General de Servicios de Salud		
<b>Sugeval</b>	Superintendencia General de Valores		

**W****WWF**

Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)

**Z****ZEE**  
**ZMT**Zona económica especial  
Zona marítimo-terrestre

# Referencias bibliográficas

## PRÓLOGO

PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (ed. en español). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

## SINOPSIS

Alpizar, F. et al. 2016. *Valoración económica de la reducción de la contaminación del aire en la salud. El caso del Gran Área Metropolitana de Costa Rica*. Santiago: Cepal.

Alvarado, L. 2016. Fase actual: La niña, en *Boletín del ENOS*. 94.

Álvarez, M. 2017. *Críticas y aspectos relevantes sobre los nuevos decretos de agroquímicos*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

BCCR. 2016. *Programa Macroeconómico 2016-2017*. San José: Banco Central de Costa Rica.

\_\_\_\_\_. 2017. *Programa Macroeconómico 2017-2018*. San José: Banco Central de Costa Rica.

Beltrán, V. y Guzmán, J. 2017. *Percepciones ciudadanas sobre las propuestas de reforma fiscal en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

Brenes, A. 2017. *Gestión del riesgo en Costa Rica e impactos del huracán Otto*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

Cabrera, J. 2017. *Normativa ambiental, capacidades regulatorias y de fiscalización del Estado*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

Cepal. 2016. "Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe". En: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza>>.

CIEP-UCR. 2016. *Cuarta encuesta de percepciones ciudadanas sobre la reforma fiscal*. San José: Centro de Investigación de Estudios Políticos- Universidad de Costa Rica.

\_\_\_\_\_. Varios años. *Encuestas de opinión pública 2013-2017*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos-Universidad de Costa Rica.

Chaverri, C. 2016. *Límite natural de deuda para la economía costarricense*. San José: BCCR.

DesInventar. 2017. *Base de desastres 2016*. Heredia: Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.

Fernández, A. y Del Valle, R. 2017. *Factores explicativos de la reducción de la pobreza por línea de ingreso y de la pobreza multidimensional en Costa Rica del año 2015 al 2016: un estudio de panel*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

FMI. 2011. *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis*. En: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>>.

Gómez-Campos, S. 2017a. *Análisis de serie de tiempo de las acciones colectivas en Costa Rica 1992-2017*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

\_\_\_\_\_. 2017b. *Visualizaciones de datos complejos para el capítulo de equidad e integración social*. San José: PEN.

Gómez-Campos, S. y Herrera, M. 2017. *Análisis del desempeño legislativo 1990-2017*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

Google Earth. 2017. Sitio oficial, en <[https://www.google.es/intl/es\\_es/earth/](https://www.google.es/intl/es_es/earth/)>.

Grütter, J. 2016. *Opciones de mitigación de GEI para el sector de transporte de la GAM San José, Costa Rica*. London: Grütter Consulting.

ICE. 2017. *Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica 2015-2016*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.

IEA. 2012. *Renewable Energy Technologies: Cost Analysis Series. Biomass for Power Generation*. Paris: International Renewable Energy Agency.

Inder. 2017. *Propuesta del índice de desarrollo rural territorial (IDRT): Componente 2 del sistema de evaluación y seguimiento del desarrollo rural territorial*. San José: Instituto de Desarrollo Rural.

INEC. 2016. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2016: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Jiménez-Fontana, P. y Rosero-Bixby, L. 2017. *Cambio demográfico y evolución del pacto generacional en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

Krause, S. 2017. *Situación monetaria en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

MAG. 2017. Sitio oficial, en <<http://www.mag.go.cr/>>.

Meneses, K. y Córdova, G. 2017. *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

Montero, A. y Esquivel, C. 2017. *Gestión y respuesta del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo en el caso del huracán Otto*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

- Olade. 2011. "Manual de estadísticas energéticas año 2011". En: <<http://www.simec.gov.co/Portals/0/BalancEME/Olade.pdf>>.
- PEN. 2016. *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2017. Encuesta patronos y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio. San José: Programa Estado de la Nación.
- PNUD y UCR. 2016. *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*. En: <<http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/index.php>>.
- Portilla, R. et al. 2016. *El transporte electro-vehicular en Costa Rica y su incidencia en los escenarios de demanda eléctrica futura*. San José: ICE.
- ProDUS-UCR. 2017. Sitio oficial, en <<http://produs.ucr.ac.cr/>>.
- Pujol, R. 2004. "Diferenciales entre zonas urbanas y rurales de Costa Rica: Análisis estadístico de la información del censo del 2000". En: <<http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/simposio/pujol.pdf>>.
- Ramírez, A. 2017. *Uso del decreto ejecutivo*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Ramírez, A. y Araujo, A. 2017. *Marco normativo e institucionalidad para la prevención de riesgos en Costa Rica, con énfasis en el nivel municipal*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Rosero-Bixby, L. y Jiménez-Fontana, P. 2012. *Retos y oportunidades del cambio demográfico para la política fiscal de Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, B. 2016. *Informe técnico, afectaciones generadas en la zona norte de Costa Rica tras el paso del huracán Otto, modelo geológico del evento extremo para los Cantones de Upala y Bagaces*. San José: CNE.
- Sánchez, L. 2017. *Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias: El caso de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Sepse. 2017. *Balance energético nacional de Costa Rica período 2016*. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía.
- Trejos, J.D. y Mata, C. 2017. *El gasto o inversión social pública continúan su expansión en el 2016 pese al desequilibrio fiscal*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Unimer. Varios años. *Estudios de opinión 1993-2013*. San José: Unimer Centroamérica.
- Vallejo, M. 2017. *Estadísticas sobre daños y pérdidas según declaratorias de emergencia 2005-2016*. San José: inédito.

## EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Angel, S. 2012. *Planet of Cities*. Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

Angulo, J. 2017. *Equidad en el acceso a los servicios públicos*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.

Aresep. 2013. *Principales factores para la determinación de las tarifas del sector energético en los últimos años*. San José: Autoridad Reguladora de los servicios públicos.

Blanco, A. et al. (eds). 2014. "Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido". Washington, D.C.: BID.

Bouillon, C. (ed.). 2012. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.

Bouillon, C. et al. 2012. "Portrait of a problem: the housing sector." En: Bouillon, C. (ed.).

Brenes, L., et al. 2017. *Los retos para la productividad empresarial en los cantones de Costa Rica-Un análisis de la estructura económica cantonal, acceso a tecnologías, semiformalidad empresarial y participación de la mujer*. Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.

Carballo, I. 2017. *Estudio exploratorio con información espacial de las manzanas del AyA y el Censo de Población 2011*. Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.

Cepal. 2016. *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. En: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza>.

CGR. 2015. *Auditoría de carácter especial sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*. (DFOE-SOC-IF-18-2015). San José: Contraloría General de la República.

Desaf. 2016. *Sector público de protección social: instituciones, programas y beneficios financiados por Fodesaf 2016*. En: <[http://fodesaf.go.cr/acerca\\_del\\_fodesaf/transparencia/Listado\\_de\\_instituciones\\_programas\\_y\\_beneficios.html](http://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/Listado_de_instituciones_programas_y_beneficios.html)>

Fernández, A. y Del Valle, R. 2017. *Factores explicativos de la reducción de la pobreza por línea de ingreso y de la pobreza multidimensional en Costa Rica del año 2015 al 2016: un estudio de panel*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.

Fuprovi. 2017. *Informe nacional: situación de la vivienda y desarrollo urbano 2016*. San José: Fundación Promotora de Vivienda.

Gomez Campos, S. 2017. *Visualizaciones de datos complejos para el capítulo de equidad e integración social*. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.

Gómez, V. 2015. *Estudio de viabilidad económica-financiera y propuesta de sostenibilidad para Redcudi*. San José: IMAS.

INEC. 2015. *VI Censo Nacional Agropecuario: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

\_\_\_\_\_. 2016. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2016: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

\_\_\_\_\_. 2017. *Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2017*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC.

MAG. 2015. *Plan Regional de Desarrollo Agropecuario y Rural 2015-2018*. San José: Comité Sectorial Agropecuario Chorotea, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Meléndez, D. 2016. *Informe de fin de gestión julio 2010-abril 2016*. En: <[https://aresep.go.cr/images/documentos/Informes\\_gestion/2016-04-27\\_Informe\\_de\\_fin\\_de\\_gestion-.pdf](https://aresep.go.cr/images/documentos/Informes_gestion/2016-04-27_Informe_de_fin_de_gestion-.pdf)>

Mideplan. 2014a. *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

\_\_\_\_\_. 2014b. *Región Chorotea: Plan de Desarrollo 2030*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

\_\_\_\_\_. 2016. *CEN-Cinai: Perfil socioeconómico de familias y personas usuarias 2014*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Salud.

Morales, N. y Segura, R. 2017. *Cambios en la muestra de las Enahó*. Recuadro preparado para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.

Navarro, D. 2017. *Gestión de los gobiernos locales en la inversión social 2007-2016*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.

ONU-Hábitat. 2015. *Temas Hábitat III: sector vivienda*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

PEN. 1994. *Hacia un desarrollo humano sostenible en Costa Rica*. San José: PEN.

\_\_\_\_\_. 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

\_\_\_\_\_. 2017. *Sexto Informe Estado de la Educación*. San José: PEN.

- Produ-UCR. 2014. *Normalización de la demanda Rutas 126, 131 y 132 Autotransportes San José-San Juan de Tobosí Sur S.A.* San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, Universidad de Costa Rica.
- Rojas, M. 2017. *Estadísticas del subsector eléctrico de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) 2015.* México D.F.: Cepal.
- Segura, R. 2017. *Reducción de la pobreza en 2016 no es estadísticamente significativa.* Recuadro preparado para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom.* Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Freedom, rationality, and social choice: The arrow lectures and other essays.* Oxford: Oxford University Press.
- Sepsa. 2015. *Plan regional de desarrollo agropecuario y rural 2015-2018: región Chorotega.* Liberia: Comité Sectorial Agropecuario Chorotega, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- Thyme, Y. 2017. *Sistematización de notas de prensa sobre la economía en Guanacaste 2014-2017.* Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Trejos, J.D. 2013. *Recuperación de la inversión social pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal.* Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Trejos, J.D. y Mata, C. 2017. *El gasto o inversión social pública continúan su expansión en el 2016 pese al desequilibrio fiscal.* Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Universidad Nacional de Colombia. 2004. *Equidad en las tarifas de los servicios públicos: impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá D.C.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigación para el Desarrollo.
- Vargas, A.J. 2017. *La red nacional de cuidado y desarrollo Infantil (Redcudi): características de los proveedores de servicio y sus desafíos.* Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Araya, Keneth. 2017. Director ejecutivo de la Secretaría Técnica de la Redcudi.
- Esquivel, Danny Marcelo. 2017. Secretaria Técnica de la Redcudi.
- Solano, Franklin. 2017. Consultor de Fuprovi.
- OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS**
- Alonso, E. 2016. *Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica.* Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica.* Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Álvarez, C. y Esquivel, M. 2017. *Efecto de cambios de precio en materias primas sobre los precios domésticos en Costa Rica ¿Influye el nivel de competencia en los mercados?.* Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Arguedas, S. 2017. *Encadenamientos productivos y multiplicadores de empleo e ingreso para la actividad económica cría de ganado vacuno a partir de la matriz insumo producto Costa Rica 2012.* Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Economía Agrícola. San José: UCR.
- Bachas, P. y Soto, M. 2016. *El rol del impuesto sobre la renta: hacia un sistema impositivo con mayor cumplimiento, progresividad y recaudación.* Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- BCCR. 2016a. *Informe de Inflación.* San José: Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2016b. *Programa Macroeconómico 2016-2017.* San José: Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Programa Macroeconómico 2017-2018.* San José: Banco Central de Costa Rica.
- Beltrán, V. y Guzmán, J. 2017. *Percepciones ciudadanas sobre las propuestas de reforma fiscal en Costa Rica.* Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Botey, M. 2016. *Moral fiscal en Costa Rica: Un análisis sociodemográfico de cultura tributaria.* Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Brenes, L., et al. 2017. *Los retos para la productividad empresarial en los cantones de Costa Rica-Un análisis de la estructura económica cantonal, acceso a tecnologías, semiinformalidad empresarial y participación de la mujer.* Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- CICR. 2017. *Encuesta de perspectivas Empresariales y Valoración de los Factores de Competitividad del Sector Industrial.* San José: Cámara de Industrias de Costa Rica.
- CCP-UCR. 2017. *Proyecciones de población de Costa Rica.* San José: Centro Centroamericano de Población-Universidad de Costa Rica.
- Cepal. 2014. *La inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe. Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2017a. *Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional-MagicPlus-.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2017b. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chavarria, R., et al. 2017. *Pensiones en Costa Rica: equilibrio y solidaridad.* Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Chaverri, C. 2016. *Límite natural de deuda para la economía costarricense.* San José: BCCR.
- CIEP-UCR. 2016. *Cuarta encuesta de percepciones ciudadanas sobre la reforma fiscal.* San José: Centro de Investigación de Estudios Políticos-Universidad de Costa Rica.
- Esquivel, M. 2017. *Asimetrías en el traspaso de precios de materias primas al costo de vida según nivel de ingreso.* Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- FMI. 2011. *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis.* En: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Perspectivas de la economía mundial.* Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Gamboa, F. 2017. *Evolución de los flujos de comercio internacional de Costa Rica tras los tratados de libre comercio.* Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- González, G. 2017. *Encuesta trimestral sobre opinión de empresarios.* San José: IICE-UCR.
- González, V. y Durán, E. 2017. *Análisis de redes de la Matriz Insumo-Producto de Costa Rica.* Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2017. San José: PEN.
- Gribble, J. y Bremner, J. 2012. "Achieving a Demographic Dividend", en *Population Bulletin* 67 (2).
- IICE-UCR. 2016. *Estado de situación del Sistema de Banca para el Desarrollo en 2014.* San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-Universidad de Costa Rica.

- INEC. 2016. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2016: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Jiménez-Fontana, P. 2017. *Clasificación de la Matriz Insumo Producto con la metodología de tipos de economía*. Nota metodológica realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Jiménez-Fontana, P. y Rosero-Bixby, L. 2017. *Cambio demográfico y evolución del pacto generacional en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Krause, S. 2017. *Situación monetaria en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- MEIC. 2017. *Política nacional de desarrollo productivo*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Meneses, K. y, Córdova, G. 2017. *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Monge, et al., 2015. *El potencial dinamizador del sector exportador: encadenamientos productivos, valor agregado y empleo*. México, D.F.: Cepal.
- OCDE. 2017. *Evaluación económica de Costa Rica*. Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- ONU. 2017. *World Economic Situation and Prospects 2017*. Nueva York: Naciones Unidas.
- PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Perry, G. et al. 2006. *Reducción de la pobreza: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington: Banco Mundial.
- Robles, E. 2005. *Análisis histórico de los intentos de reforma fiscal*. San José: CIEP-UCR.
- Rosero-Bixby, L. y Jiménez-Fontana, P. 2012. *Retos y oportunidades del cambio demográfico para la política fiscal de Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Sancho, F. 2017. *Avances del SBD como política pública de inclusión financiera*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Soto, M. 2017. *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica: origen y estado de una crisis latente*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Antillón, M. 2017. Exministra, MEIC.
- Avendaño, A. 2017. Exdirectora, Secretaría Técnica de Gobierno Digital.
- Barboza, T. 2017. Abogada y Notaria.
- Barboza, B. 2017. Ingeniero agrónomo. Coopetarrazú.
- Bulgarelli, F. 2017. Asesora en comercio exterior, CICR.
- Carmiol, C. 2017. Arquitecta.
- Cascante, M. 2017. Directora, Departamento de Apoyo Institucional de la dirección de mejora regulatoria, MEIC.
- Coffey, M. 2017. Directora Ejecutiva, Fundación CRUSA.
- Conejo, L. 2017. Desarrollador de Proyectos Inmobiliarios.
- Chavarría, F. 2017. Asistente, Departamento de Apoyo Institucional de la Dirección de Mejora Regulatoria, MEIC.
- Hernández, A. 2017. Gerente de Proyectos, Fundes Latinoamérica.
- López, K. 2017. Coordinadora de investigación de mercado, Procomer.
- Miranda, I. Asistente. 2017. Departamento de Trámites de Proyectos, CFIA.
- Mora, C. 2017. Viceministro, MEIC.
- Morales, P. 2017. Asesor en política industrial y pyme. Cámara de Industrias de Costa Rica.
- Obando, V. 2017. Asesora Legal, UCCAEP.
- Quesada, O. 2017. Analista Económico, Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercados, MEIC.
- Rivera, V. 2017. Jefe de Proyectos, FUNDES Latinoamérica.
- Sáenz, K. 2017. Departamento de análisis regulatorio, MEIC.
- Saborío, G. 2017. Departamento Estadísticas Macroeconómicas, BCCR.
- Ahrens, J. y Rudolph, P. 2006. "The importance of governance in risk management reduction and disaster management", en *Journal of Contingencies and Crisis Management* 14(4).
- Alexander, G. y Boyle, G. 2004. "Introducing Renewable Energy". En: Boyle (ed).
- Alfaro, J. 2016. *Secuencia de alertas por tipo, según cantón*. San José: Cruz Roja Costarricense.
- Alpizar, F. et al. 2016. *Valoración económica de la reducción de la contaminación del aire en la salud. El caso del Gran Área Metropolitana de Costa Rica*. Santiago de Chile: Cepal.
- Alvarado, I. et al. 2017. *La contabilidad del capital natural en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Alvarado, L. 2016a. "Fase actual: La niña" en *Boletín del ENOS* 94.
- Alvarado, L. 2016b. "Fase actual: neutral", en *Boletín del ENOS* 88.
- Álvarez, M. 2017. *Críticas y aspectos relevantes sobre los nuevos decretos de agroquímicos*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Arias, A. 2010. *Situación de potabilización y saneamiento en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2006. "Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo" en *La Gaceta* 8.
- AyA. 2017. *Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2017-2045*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Azamar, A. et al. 2017. *Perspectivas de la economía ecológica en el nuevo siglo*. México: Editorial Heriberto Daniel Camacho Fernández.
- Baker, D. y Refsgaard, K. 2007. "Institutional development and scale-matching in disaster response management", en *Ecological Economics* 63(2).
- Barrantes, A. y Ugalde, S. 2017. *Informe de usos y aportes de la madera en Costa Rica: Estadísticas 2016*. San José: ONF.
- BCCR. 2016. *Cuentas bosque*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Betrano, S. 2015. *Evolución y efectos de la legislación energética en Costa Rica (1950-2014)*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

---

## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

---

- ACG, et al. 2016. "State of Conservation Report Área de Conservación Guanacaste World Heritage Site 928 (Bis)". En: <<http://whc.unesco.org/en/list/928/documents/>>.
- Aguilar, B. et al. 2017. "Impactos de la narco-deforestación sobre las áreas protegidas en Centroamérica: Una aproximación desde la economía ecológica crítica". En: Azamar.

- \_\_\_\_\_. 2016. *Evolución y efectos de la legislación sobre recurso hídrico en Costa Rica (1942-2015)*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Evolución de la legislación sobre uso del suelo en Costa Rica (1950-2016)*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación (2017)*. San José: PEN.
- BID. 2015. "Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe: Costa Rica". En: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AF3BE2E12342FB4A05257F500052F0B9/\\$FILE/Indicadores\\_riesgo\\_de\\_desastres.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AF3BE2E12342FB4A05257F500052F0B9/$FILE/Indicadores_riesgo_de_desastres.pdf)>
- Brenes, A. 2017. *Gestión del riesgo en Costa Rica e impactos del huracán Otto*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación (2017)*. San José: PEN.
- Cabrera, J. 2016. *Normativa ambiental y capacidades regulatorias del Estado*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Normativa ambiental, capacidades regulatorias y de fiscalización del Estado*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- CGR. 2017. *Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del proceso de evaluación ambiental estratégica efectuado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental* (informe DFOE-AE-IF-00008-2017). San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chávez, A. 2017. *Informe de galardonados BAE del año 2016*. San José: Programa Bandera Azul Ecológica.
- CNE. 2016a. *Informe de seguimiento n°2 volcán Turrialba; actividad eruptiva período 18 al 26 de mayo*. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- \_\_\_\_\_. 2016b. *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020*. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- \_\_\_\_\_. 2016c. "Representantes de comités de emergencia en Oreamuno: Reconocen importancia de articulación en la atención de la emergencia". En: <<https://www.cne.go.cr/index.php/281-uncategorised/1143-2016-05-22-representantes-de-comites-de-emergencia-en-oreamuno>>.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Plan general de la emergencia ante la situación provocada por el paso del huracán Otto por territorio costarricense*. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Corrales, L. 2010. *Gestión del patrimonio conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017a. *Cambio climático: impactos y desafíos para Costa Rica (2016)*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017b. *Conservación, biodiversidad y zona marina costera en Costa Rica: avances, cambios y desafíos*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Davies, J. y Bennett, R. 2007. "Livelihood adaptation to risk: constraints and opportunities for pastoral development in Ethiopia's afar region", en *Journal of Development Studies* 43(3).
- DCC-Minae. 2017. *Programa País Carbono Neutralidad*. San José: Dirección de Cambio Climático, Ministerio de Ambiente y Energía.
- DesInventar. 2017. *Base de desastres 2016*. Heredia: Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.
- Dirección de Aguas-Minae. 2017. *Reporte Estadístico Volumen y Porcentaje de Aprovechamiento de Aguas por Cuenca*. San José: Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía.
- DSE-Minae. 2016. *VII Plan Nacional de Energía 2015-2013. Informe de Avance I semestre de 2016*. San José: Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Emanuelli, P. et al, 2015. "Inventario Nacional Forestal de Costa Rica 2014-2015. Resultados y caracterización de los recursos forestales". En: <[https://www.researchgate.net/publication/311922219\\_Inventario\\_Nacional\\_Forestal\\_de\\_Costa\\_Rica\\_2014-2015\\_Resultados\\_y\\_Caracterizacion\\_de\\_los\\_Recursos\\_Forestales](https://www.researchgate.net/publication/311922219_Inventario_Nacional_Forestal_de_Costa_Rica_2014-2015_Resultados_y_Caracterizacion_de_los_Recursos_Forestales)>.
- FAO. 2016. "El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria". En: <<http://www.fao.org/3/a-i6030s.pdf>>.
- FMAM. 2005. "Overcoming barriers to sustainability of Costa Rica's protected areas system" (project document). En: <[http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/CRI/00046871\\_PRO DOC%2056040.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/CRI/00046871_PRO DOC%2056040.pdf)>.
- Fonafifo. 2017. *Estadísticas del pago de servicios ambientales*. Sitio oficial, en <[http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadisticas\\_psa.html](http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadisticas_psa.html)>.
- Fundecooperación. 2017. Sitio oficial, en <<http://fundecooperacion.org/>>.
- GIZ y DCC-Minae. 2017. *Programa Acción Clima*. San José: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit y Dirección de Cambio Climático, Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica.
- Global Footprint Network. 2017. "National Footprint Accounts 2013: Costa Rica". En: <<http://data.footprint-network.org/#/countryTrends?type=BCtot,EFCtot&cn=48>>.
- Gobierno de la República, 2016a. "ICE entrega a los costarricenses Planta Hidroeléctrica Reventazón". En: <<http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/09/ice-entrega-a-los-costarricenses-planta-hidroelectrica-reventazon/>>.
- \_\_\_\_\_. 2016b. "Planta de Tratamiento Los Tajos genera beneficios adicionales al saneamiento". En: <<http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/03/planta-de-tratamiento-los-tajos-genera-beneficios-adicionales-al-saneamiento/>>.
- Gobierno de la Republica. 2017. Reforma al artículo primero del decreto ejecutivo n°40027-MP "Estado de emergencia nacional a partir de la situación provocada por el huracán Otto" en *La Gaceta* n° 69.
- González, V. 2017. *Análisis histórico de la estructura agropecuaria de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Google Earth. 2017. Sitio oficial, en <[https://www.google.es/intl/es\\_es/earth/](https://www.google.es/intl/es_es/earth/)>.
- Grütter, J. 2016. *Opciones de mitigación de GEI para el sector de transporte de la GAM San José, Costa Rica*. London: Grütter Consulting.
- Hernández, G. et al. 2017. *Gestión de los recursos forestales en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Hernando, C. s.f. "Laboratorio de Incendios Forestales Cifor-INIA". En: <[http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/3555/Laboratorio\\_de\\_incendios\\_forestales.pdf?sequence=1](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/3555/Laboratorio_de_incendios_forestales.pdf?sequence=1)>.
- Herrera, C. 2016. *Informe del Proyecto de Regulación Técnica (PRT). Evaluación del AYA y ESPH del año 2015*. San José: Aresep.
- Herrera, J. 2017a. *Recurso hídrico y saneamiento: avances y desafíos* (2016). Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017b. *Situación energética de Costa Rica (2016)*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Herrera, J. et al. 2016. *Promedio anual de partículas PM<sub>10</sub> en el Área Metropolitana de Costa Rica*. Heredia: Laboratorio de Análisis Ambiental, Escuela de Ciencias Ambientales, UNA.
- ICE. 2016. *Plan estratégico para la promoción y desarrollo de fuentes de energía renovables no convencionales 2016-2035*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.



- \_\_\_\_\_. 2017. *Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica 2015-2016*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- IEA. 2012. *Renewable Energy Technologies: Cost Analysis Series. Biomass for Power Generation*. París: International Renewable Energy Agency.
- IMN. 2017a. *ENOS*. Sitio oficial, en: <<https://www.imn.ac.cr/enos>>.
- \_\_\_\_\_. 2017b. "Huracán Otto. Informe Técnico". En: <<https://www.imn.ac.cr/documents/10179/20909/Informe+IMN+Hurac%C3%A1n+Otto>>.
- IMN. et al. 2011. "Análisis del riesgo actual del sector hídrico de Costa Rica ante el cambio climático". En: <[http://cglobal.imn.ac.cr/sites/default/files/documentos/analisis\\_del\\_riesgo\\_actual\\_del\\_sector\\_hidrico\\_de\\_costa\\_rica\\_ante\\_el\\_cambio\\_climatico.pdf](http://cglobal.imn.ac.cr/sites/default/files/documentos/analisis_del_riesgo_actual_del_sector_hidrico_de_costa_rica_ante_el_cambio_climatico.pdf)>.
- Inder. 2017. *Propuesta del índice de desarrollo rural territorial (IDRT): Componente 2 del sistema de evaluación y seguimiento del desarrollo rural territorial*. San José: Instituto de Desarrollo Rural.
- INEC. 2015. *Sexto Censo Nacional Agropecuario: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2017. Sitio oficial, en <<http://www.inec.go.cr/>>.
- IGN. 2017. Sitio oficial, en <[http://www.registracional.go.cr/instituto\\_geografico/index.htm](http://www.registracional.go.cr/instituto_geografico/index.htm)>.
- IPCC. 2001. *Anexo B. Glosario de términos*. En: <<https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>>.
- Jadín, I. et al. 2017. "Unexpected interactions between agricultural and forest sectors through International trade: wood pallets and agricultural exports in Costa Rica", en *Land* 6 (1).
- Jinesta, E. 2014. "Administración Pública Municipal (Costa Rica)", en *Revista de Ciencias Jurídicas* 135.
- Laboratorio de Análisis Ambiental-UNA. 2017. *Volumen de agua superficial concesionado, por cuenca hidrográfica 2016*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Lavell, A. 1992. "El terremoto de Limón, abril 22 de 1991: Vulnerabilidades sociales, económicas e institucionales". En: <<https://www.cne.go.cr/CEDO-CRID/pdf/spa/doc495/doc495.htm>>.
- Label, L. et al. 2006. "Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems", en *Ecology and Society* 11(1).
- Lentini, V. 2017. *Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio. Ficha técnica y hallazgos preliminares*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Llop, J. y Bellet, C. (eds). 2000. *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Lérida: Milenio Publicaciones S.L.
- MAG. 2017. Sitio oficial, en <<http://www.mag.go.cr/>>.
- Mideplan. 2016. *Plan Nacional de Inversión Pública para el Desarrollo*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Miranda, M. et al. 2017. *Humedales, ecosistemas olvidados*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Mivah. 2012. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040: contextualización y línea de base*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Montero, A. y Esquivel, C. 2017. *Gestión y respuesta del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo en el caso del huracán Otto*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Montero, J. 2017. *Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero del Sistema Eléctrico Nacional 2016*. San José: ICE.
- Mora, D. et al. 2016. "Estudio sobre la concentración de nitratos en los principales acuíferos del Valle Central de Costa Rica, periodos 1989-2005 y 2006-2015", en *Tecnología en Marcha* 29 (4.).
- Mora, D. y Portuquez, F. 2017. *Agua para consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2016-Metas al 2022 y 2030*. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Municipalidad de Pérez Zeledón. 2017. Sitio oficial, en <<http://www.mpz.go.cr/>>.
- Municipalidad de San José. 2017. "Sistema fluvial y drenaje de aguas pluviales en San José", en *Boletín Informativo Observatorio Municipal* 21.
- Nirupama, N. 2012. "Risk and vulnerability assessment, a comprehensive approach" en *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment* 3(2).
- NOAA. 2017. Sitio oficial, en <<http://www.noaa.gov/>>.
- OHI. 2017. Sitio oficial, en <<http://www.oceanhealthindex.org/>>.
- Olade. 2011. "Manual de estadísticas energéticas año 2011". En: <<http://www.simec.gov.co/Portals/0/BalancedME/Olade.pdf>>.
- ONU. 2002. *Living with risk - a challenge for development*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2013. *SCAE-Agua: Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica para el agua*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Organización de Naciones Unidas.
- ONU. et al. 2014. *Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica 2012: Marco Central SCAE-MC*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Mundial.
- Orozco, R. 2017a. *Cantones con declaratoria de emergencia por el huracán Otto y características sociales e institucionales*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017b. *Cantones con declaratoria de emergencia por el huracán Otto, según distribución de las pérdidas económicas, por sector*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Ostrom, E. 2010. "Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems", *American Economic Review* 100(3).
- PEN. 2000. *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2017a. *Base de datos de acciones colectivas*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2017b. *Base de datos de decretos ejecutivos*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Peña, M. 2015. *Gobernanza territorial y principio de no regresión del derecho ambiental*. San José: CIEP-UCR.
- PNUD y UCR. 2016. *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*. En: <<http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/index.php>>.
- Portilla, R. et al. 2016. *El transporte electro-vehicular en Costa Rica y su incidencia en los escenarios de demanda eléctrica futura*. San José: ICE.
- Prias-Cenat. et al. 2017. *Monitoreo de cambio de uso en paisajes productivos*. San José: Programa de Investigaciones Aerotransportadas del Centro Nacional de Alta Tecnología, Centro Nacional de Alta Tecnología, Instituto Geográfico Nacional y Registro Nacional.
- ProDUS-UCR. 2006. *Diagnóstico para el plan regulador de Poacó*. San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible-Universidad de Costa Rica.

- \_\_\_\_\_. 2008. *Diagnóstico para el plan regulador de Pérez Zeledón*. San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible-Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Diagnóstico para el plan regulador de San Carlos*. San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible-Universidad de Costa Rica.
- Proyecto Humedales. 2017. *Proyecto Conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales protegidos de importancia internacional*. San José: Sinac-Minae y PNUD.
- Pujol, R. 2004. "Diferenciales entre zonas urbanas y rurales de Costa Rica: Análisis estadístico de la información del censo del 2000". En: <<http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/simposio/pujol.pdf>>.
- Pujol, R. et al. 2006. *Ordenamiento territorial y la gestión de riesgo*. San José: CNE y ProDUS-UCR.
- Ramírez, A. 2016. *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Análisis de decretos ejecutivos con énfasis en decretos reglamentarios*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Ramírez, A. y Araujo, A. 2017. *Marco normativo e institucionalidad para la prevención de riesgos en Costa Rica, con énfasis en el nivel municipal*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Ramírez, A. y Mora, F. 2010. Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía. Ponencia realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Ramírez, A. y Villalobos, L. 2014. *Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial*. Ponencia realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rapaport, S. 1977. *Introducción a la hematología*. Barcelona: Salvat.
- Rivera, L. 2014. *WAVES Costa Rica. Perspectivas sobre Contabilidad del Capital Natural*. Presentación realizada al Banco Mundial, celebrada en Nueva York el 19 de marzo.
- Sánchez, B. 2016. *Informe técnico, afectaciones generadas en la zona norte de Costa Rica tras el paso del huracán Otto, modelo geológico del evento extremo para los cantones de Upala y Bagaces*. San José: CNE.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias: El caso de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación (2017)*. San José: PEN.
- Sánchez, O. 2013. *Manual para la planificación del desarrollo humano*. San José: Mideplan.
- SCIJ. 2017. Sitio oficial, en <<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>>.
- Secretaría REDD+ y Fonaffo. 2015. "Estrategia Nacional REDD+: Una iniciativa del Programa de Bosques y Desarrollo Rural, Borrador para consulta". En: <[http://reddcr.go.cr/sites/default/files/centro-de-documentacion/estrategia\\_redd-cr\\_0.pdf](http://reddcr.go.cr/sites/default/files/centro-de-documentacion/estrategia_redd-cr_0.pdf)>.
- Sepsa-MAG. 2017a. *Estadísticas sobre el área y la producción de las principales actividades agrícolas, 2013-2016*. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. 2017b. *Informe de acciones y avances en materia de cambio climático desde el Sector Agropecuario Mayo 2016- abril 2017*. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Sepse. 2017. *Balance energético nacional de Costa Rica período 2016*. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía.
- Sesnie, S. et al. 2017. "A spatio-temporal analysis of forest loss related to cocaine trafficking in Central America", en *Environmental Research Letters 12 (5)*.
- Setena. 2017. *Estadísticas planes de ordenamiento territorial*. San José: Secretaría Técnica Nacional Ambiental.
- SFE-MAG. 2017. *Plaguicidas en Costa Rica*. San José: Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Sinac-Minae. 2013. *Memoria de la V Asamblea Nacional de la Red Nacional de Corredores Biológicos*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Costa Rica registró una mayor afectación por incendios forestales durante la temporada 2016". En: <<http://www.sinac.go.cr/ES/noticias/ComPrensa/Comunicado%20de%20Prensa%20COSTA%20RICA%20REGISTRO%20UNA%20MAYOR%20AFECTACION%20POR%20INCENDIOS%20FORESTALES%20DURANTE%20LA%20TEMPORADA%202016.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Sinac en números: Informe Anual Estadísticas Semec 2016*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Sitada. 2016. *Estadísticas 2016*. En: <[http://www.contraloria-ambiental.go.cr/doc/\\_doc\\_148371996.pdf](http://www.contraloria-ambiental.go.cr/doc/_doc_148371996.pdf)>.
- TAA-Minae. 2017. *Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo*. San José: Tribunal Ambiental Administrativo, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Tapia-Arenas, C. 2016. *Análisis del cambio de cobertura forestal 2005-2015 en Guanacaste, Costa Rica*. Tesis para optar por la Licenciatura en Ingeniería Forestal. Cartago: ITCR.
- UCR e ICE. 2016. "El Sismo de Capellades de Alvarado del 30 de noviembre del 2016". En: <[http://rsn.ucr.ac.cr/images/Noticias/2016\\_12/informe\\_sismo\\_capellades\\_2016.pdf](http://rsn.ucr.ac.cr/images/Noticias/2016_12/informe_sismo_capellades_2016.pdf)>.
- UICN. 2017. *The IUCN Red List of Threatened Species*. Sitio oficial, en <<http://www.iucnredlist.org/>>.
- Vallejo, M. 2017. *Estadísticas sobre daños y pérdidas según declaratorias de emergencia 2005-2016*. San José: inédito.
- Vargas, G. 2011. *Geografía de Costa Rica*. San José: Euned.
- Villarreal, O. et al. 2007. *Estudio del marco institucional-legal para el Plan GAM*. San José: Escuela de Administración Pública, UCR.
- Villegas, J. 2016. *Probabilidad de daño ambiental, según la incidencia de las quejas ciudadanas. 2016*. San José: Sinac-Minae.
- Zárate, D. 2017. Estimaciones sobre el costo relativo del Huracán Otto para Costa Rica. Heredia: inédito.

## Entrevistas y comunicaciones personales

- Acosta, E. 2017. Director de Operaciones, Cruz Roja Costarricense.
- Aguilar, B. 2017. Director, Fundación Neotrópica.
- Alfaro, D. 2017. Consultor independiente.
- Alvarado Gamboa, L. 2017. Encargado, Departamento de Climatología e Investigaciones Aplicadas, IMN.
- Alvarado Navarro, M. 2017. Director de Operaciones, Ministerio de Seguridad Pública.
- Boeglín, N. 2017. Académico, Facultad de Derecho, UCR.
- Chacón, J. 2017. Subdirector, Dirección de Aguas-Minae.
- Fallas, E. 2017. Director Ejecutivo, Red Costarricense de Reservas Privadas.
- Fallas Sojo, J. 2017. Director General, IMN.
- Fonseca, W. 2017. Jefe de Operaciones, CNE.
- Giro, P. 2017. Coordinador Nacional, Proyecto Creación de Capacidades de los Acuerdos Multilaterales Ambientales, Minae y PNUD.
- Guillén, A. 2017. Jefa, Departamento de Gestión de Servicios Ambientales, Fonaffo.

- Mata, E. 2017. Funcionario, Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, CNE.
- Montero, E. Directora, Departamento de Desarrollo Territorial, Municipalidad de Heredia.
- Morales, R. 2017. Investigador, Planificación y Desarrollo Eléctrico, ICE.
- Obando, A. 2017. Comisionado, Vigilancia de Fronteras, Ministerio de Seguridad Pública.
- Picado, C. 2017. Jefe, Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, CNE.
- Portilla, R. 2017. Investigador, Planificación y Desarrollo Eléctrico, ICE.
- Pujol, R. 2017. Ministro, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Quijano, W. 2017. Alcalde, Municipalidad de Bagaces.
- Reyes, C. 2017. Oficial de Proyectos, Fundecooperación.
- Rivera, J. 2017. Coordinadora, Programa Nacional de Humedales, Gerencia de Información y Regularización Territorial, Sinac.
- Roldán, C. 2017. Directora, Dirección Desarrollo y Comercialización de Servicios Ambientales, Fonaffo.
- Romero, I. 2017. Vigilancia Área, Ministerio de Seguridad Pública.
- Sánchez, O. 2017. Ministra, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Unimer Centroamerica. et al. 2002. "Estudio nacional sobre valores ambientales de las y los costarricenses". En: < [https://unimercentroamerica.com/biblioteca\\_virtual/Estudio\\_de\\_Valores\\_Ambientales\\_en\\_Costa%20Rica.pdf](https://unimercentroamerica.com/biblioteca_virtual/Estudio_de_Valores_Ambientales_en_Costa%20Rica.pdf) >.
- Vargas, V. 2017. Primer Vicealcaldesa, Municipalidad de Upala.
- Villalobos, J. 2017. Planificador, Municipalidad de Upala.
- Barrat, A. et al. 2004. "The architecture of complex weighted networks", en *Proceedings of the National Academy of Sciences* 101(11).
- BCCR. 2012. Matriz de Insumo Producto. Sitio oficial, en <[http://www.bccr.fi.cr/noticias/historico/2014/Noticia\\_MIP\\_2011.html](http://www.bccr.fi.cr/noticias/historico/2014/Noticia_MIP_2011.html)>.
- Cecchetti, S. et al. 2006. "Has monetary policy become more efficient? A cross-country analysis", en *The Economic Journal* 116 (511).
- Deaton, A. 1997. *The analysis of household surveys: a micro-econometric approach to development policy*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Esquivel, M. 2017. *Asimetrías en el traspaso de precios de materias primas al costo de vida según nivel de ingreso*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Fedelino, et al. 2009. *Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers*. Washington D.C.: FMI.
- Fernández, A. y Del Valle, R. 2017. *Factores explicativos de la reducción de la pobreza por línea de ingreso y de la pobreza multidimensional en Costa Rica del año 2015 al 2016: un estudio de panel*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Freeman, L. 1977. "A set of measures of centrality based on betweenness", en *Sociometry* 40(1).
- González, V. y Durán, E. 2017. Análisis de redes de la *Matriz Insumo-Producto de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Girvan, M. y Newman, M. 2002. "Community structure in social and biological networks", en *Proceedings of the National Academy of Sciences* 99 (12).
- INEC. 2004. *Medición de la pobreza: método de la línea de pobreza*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2012: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2015: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2016: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jiménez-Fontana, P. 2017. *Clasificación de la Matriz Insumo Producto con la metodología de tipos de economía*. Nota metodológica realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Kilian, L. y Vigfusson, R. 2011. "Are the responses of the U.S. economy asymmetric in energy price increases and decreases?", en *Quantitative Economics* 2(3).
- Koschützki, D. et al. 2005. "Centrality Indices", en *Network Analysis: Methodological Foundations*.
- Krause, S. 2017. *Situación monetaria en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Meneses, K. y, Córdova, G. 2017. *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Miller, R. y Blair, P. 2009. *Input-output analysis. Foundations and Extensions*. New York: Cambridge University Press.
- Newman, M. et al. 2002. "Email networks and the spread of computer viruses", en *Physical Review* 66(3).
- PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pons, P. y Latapy, M. 2006. "Computing communities in large networks using random walks", en *Journal of graph algorithms and applications* 10(2).
- Schuschny, A. 2005. *Tópicos sobre el modelo de insumo-producto: teoría y aplicaciones*. Santiago de Chile: Cepal.
- Soto, M. 2017. *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica: origen y estado de una crisis latente*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Trejos, J.D. y Mata, C. 2017. *El gasto o inversión social pública continúan su expansión en el 2016 pese al desequilibrio fiscal*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.

---

## ANEXO METODOLÓGICO

- Albert, R. y Barabasi, A. 2002. "Statistical mechanics of complex networks", en *Reviews of Modern Physics* 74(1).
- Alkire, S. et al. 2015. *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press.



Conocer la Costa Rica que tenemos  
pensar la Costa Rica que deseamos



CON EL APOYO DE

