



Informe Estado de la Nación 2017

Carpeta de prensa



Las Universidades
Públicas por la Vida,
el Diálogo y la Paz



REDACCIÓN:

María Laura Brenes

EDICIÓN TÉCNICA:

Ronald Alfaro Redondo

Vera Brenes Solano

Karen Chacón Araya

Steffan Gómez Campos

María Estelí Jarquín Solís

Pamela Jiménez Fontana

Natalia Morales Aguilar

CORRECCIÓN DE ESTILO:

Emma Lizano

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Marta Lucía Gómez Zuluaga

San José, noviembre 2017

CONTENIDOS

Equidad e integración social	5
Síntesis del capítulo	5
Principales hallazgos	6
31,5% de los hogares sufre pobreza por: ingresos, multidimensional o ambas	7
Guanacaste muestra una tendencia decreciente de la pobreza en el largo plazo.....	9
Inversión social pública atenúa los malos resultados en la distribución de los ingresos	13
Desempeño del mercado laboral mejora, pero con resultados dispares.....	15
Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: poca coordinación y múltiples actores disímiles repercuten en la calidad de los servicios.....	19
Tarifas de servicios públicos muestran grandes diferencias.....	23
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	27
Síntesis del capítulo	27
Principales hallazgos	28
Una valoración positiva de la gestión del Gobierno incrementa el apoyo ciudadano a nuevos impuestos.....	29
Sector exportador recupera su dinamismo en el 2016	31
Reducción del déficit fiscal no corrigió desbalance estructural de las finanzas públicas.....	33
El 2017 presentó mayor variación en los precios y tipo de cambio	35
Urgen políticas públicas focalizadas que fomenten los encadenamientos laborales y productivos	37

Armonía con la naturaleza	41
Síntesis del capítulo	41
Principales hallazgos	42
Ciudades intermedias siguen patrones de la Gran Área Metropolitana	43
Fomento del transporte público y cambios en políticas del servicio podrían mitigar efectos de emisiones de gases contaminantes	45
Alta capacidad de respuesta institucional ante vulnerabilidad del país por impacto del huracán Otto	49
Municipalidades con débil capacidad para atender emergencias.....	53
Gobiernos recurren con frecuencia a decretos ejecutivos para regular temas ambientales.....	57
Protesta ciudadana en temas ambientales mantiene niveles que superan el promedio	59
Personas saben de temas ambientales, pero su conocimiento no se refleja en acciones y prácticas.....	61
Mayoría de las personas manifiesta estar dispuestas a adoptar comportamientos responsables con el ambiente	65
Fortalecimiento de la democracia	67
Síntesis del capítulo	67
Principales hallazgos	68
Nueva reducción de acciones colectivas sucedió en todos los grupos sociales	69
Mejora respaldo ciudadano a la democracia pero electores continúan reflejando apatía política	73
Poder Ejecutivo presenta mejoras en su gestión pese a dificultades del contexto político	77
Múltiples regulaciones y controles institucionales limitan uso de decretos ejecutivos.....	79
Creciente lentitud del proceso legislativo entorpece coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso.....	83
Cambios demográficos en electores afectan vínculos con partidos políticos e inclinación a votar.....	85

EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

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



31,5% DE LOS HOGARES SUFRE POBREZA POR: INGRESOS, MULTIDIMENSIONAL O AMBAS

- ▶ En el país hay casi 88.000 hogares no pobres pero vulnerables a caer en pobreza no extrema, cuyos ingresos están cerca de la línea de pobreza.
- ▶ La reducción de la pobreza en 2016 se explicó en un 61% por el efecto que tienen las transferencias monetarias que entregan los programas sociales, mientras que el ingreso laboral apenas da cuenta de un 17%.

El *Informe Estado de la Nación 2017* destaca que una tercera parte de los hogares en Costa Rica (31,5%) sufría algún tipo de pobreza durante 2016, ya sea monetaria (ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos para vivir dignamente), multidimensional (involucra la medición de veinte indicadores agrupados en cinco dimensiones: educación, salud, vivienda y uso de internet, trabajo y protección social) o ambas.

Desde 1994 se inició un período de estancamiento de la pobreza (por ingresos) 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%, que implica un descenso con respecto a la cifra de 2015 (21,7%), un cambio que según el INEC fue estadísticamente significativo. No obstante, un ejercicio realizado para el *Informe Estado de la Nación* obtuvo resultados que cuestionan tal afirmación.

Con este fin, el más reciente Informe utilizó la base de datos del semipanel de las Encuestas Nacional de Hogares (Enaho) para indagar acerca de los factores que podrían asociarse a la aparente reducción de la pobreza, tanto si se mide por ingresos como por el método multidimensional. La base de datos del semipanel de las Enaho dio seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares y personas durante 2015 y 2016.

En la medición 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.

El estudio estimó la contribución de cada uno de estos factores a la reducción de la pobreza. Primero, la disminución atípica en la LP y el valor de la CBA generó un 22% de la reducción; 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.

La pobreza multidimensional mostró una reducción en su incidencia, que pasó de 21,8% en 2015 a 20,5% en 2016 (-1,3 puntos porcentuales). 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, lo que se confirma al observar la dinámica de entrada y salida de la pobreza que ocurre de un año a otro.

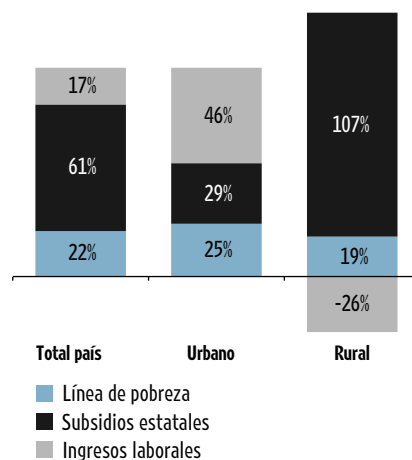
Para esta edición se muestra la cantidad de hogares que se encuentran en condición de pobreza extrema, no extrema o no pobre pero vulnerable, según diferentes rangos

de distancia de sus ingresos totales con respecto a la 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 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.

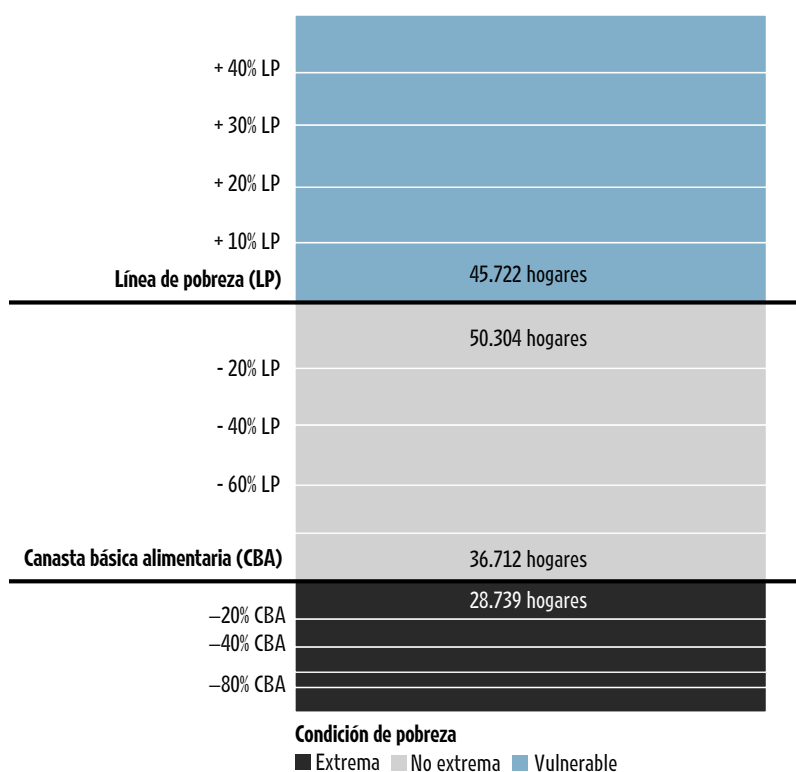
Contribución de cada factor^{a/} la reducción de la pobreza por ingreso, según zona. Semipanel 2015-2016



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

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

Hogares en condición de pobreza o de vulnerabilidad a caer en ella, según rango del ingreso total^{a/}. 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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Gómez Campos, 2017, con datos de la Enaho, del INEC.

Más información en página 83 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



GUANACASTE MUESTRA UNA TENDENCIA DECRECIENTE DE LA POBREZA EN EL LARGO PLAZO

- ▮ Pobreza en la región Chorotega bajó de un 33,2% de los hogares en 2014 a un 23,6% en 2016.
- ▮ Falta evidencia que justifique este cambio significativo en la reducción de la pobreza en tan corto plazo; resultados pueden ser efecto de ajustes metodológicos realizados por el INEC en las Enaho 2014 y 2015.

La pobreza total y extrema en la región Chorotega se ha venido reduciendo desde mediados de los años noventa, lo que evidencia una tendencia de disminución en el largo plazo.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en Guanacaste 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 Estado de la Nación 2017* 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 talleres de consulta en Liberia y Cañas.

El principal hallazgo es que, aunque la pobreza viene disminuyendo en Guana-

caste, no se encontró evidencia robusta para justificar el fuerte cambio de los últimos dos años, por lo que la hipótesis más fuerte para explicar los resultados es que son efecto de varios ajustes metodológicos realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en las Enaho de 2014 y 2015.

Dado que esta disminución 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 la provincia de Guanacaste, que muestra la Enaho en la actualidad, es considerablemente más urbana y con una economía más ligada a los servicios, que lo reflejado por la misma encuesta hace algunos años. Básicamente, luego de los ajustes metodológicos, la Enaho parece capturar una realidad distinta en las condiciones de empleo y localización de la población.

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 mayor inversión en programas sociales y un aumento en el número de beneficiarios.

Con respecto a 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. 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 está asociado a la pobreza.

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 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 Informe 2017 también destaca que, en esta región, 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. Hace al menos tres décadas la 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.

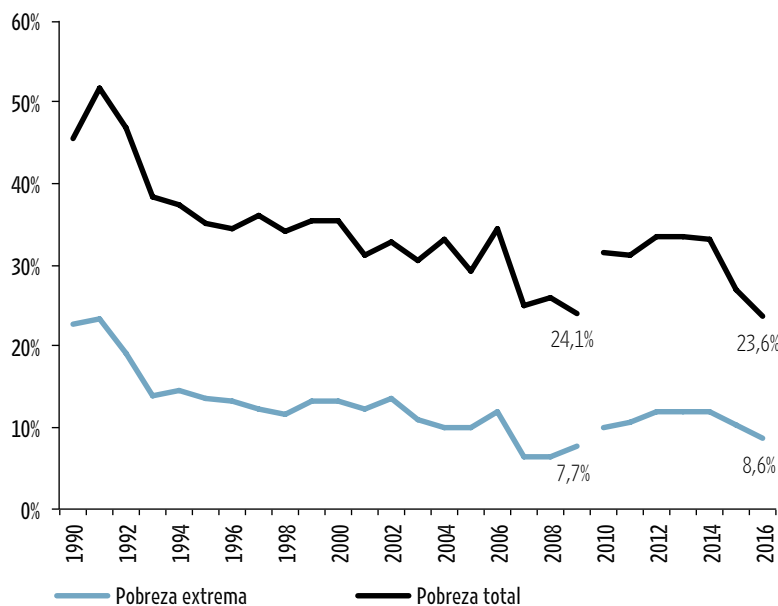
El empleo en actividades agropecuarias pasó de representar un 25,3% en 2001, a solo un 13,6% en 2016, mientras que el empleo en hoteles y restaurantes (aproximación al turismo) creció de 9,4% a 12,8% en el mismo período. Un sector que ha crecido bastante es el de servicio doméstico, una alternativa para la inserción laboral femenina, pero que, como se mencionó, se caracteriza por la precariedad laboral y los bajos salarios.

Adicionalmente, 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, hospita-

ria, de riego y comercial. 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.

Como recomendación para futuras encuestas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) se sugiere ampliar la muestra en las regiones periféricas, pues hay indicios de que no está captando de manera adecuada las dinámicas regionales. Asimismo, el país carece de información actualizada con desagregación territorial, ya sea a nivel de regiones, cantones o distritos, que orienten la toma de decisiones en política pública.

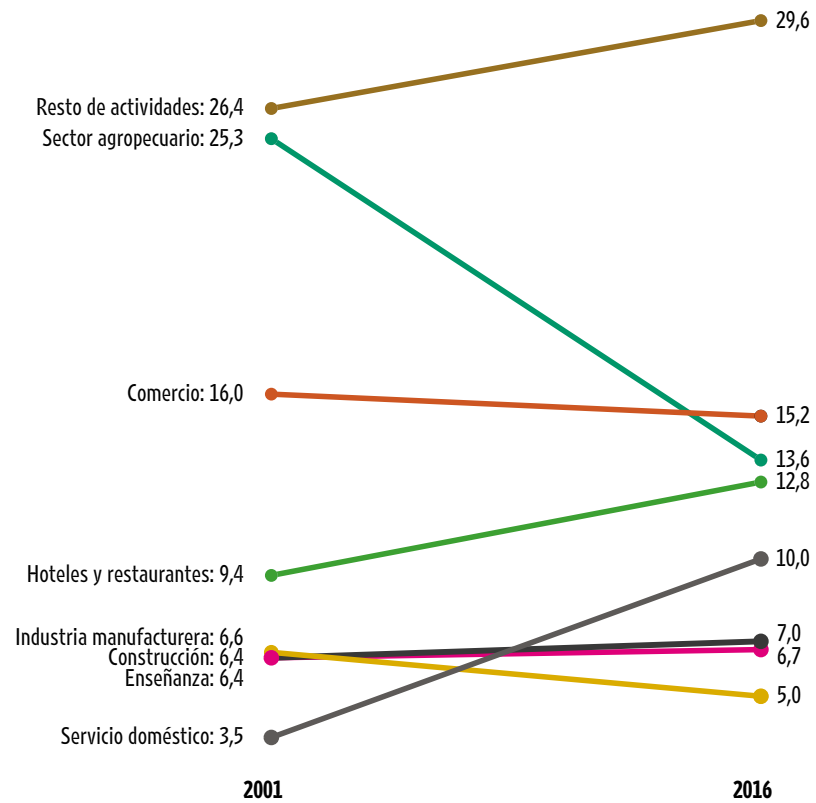
Región Chorotega: hogares en condición de pobreza total y extrema^{a/}



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

Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, con datos de de las encuestas de hogares del INEC.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Gómez Campos, 2017 con datos de la Enaho, del INEC.

Más información en página 89 del *Informe Estado de la Nación 2017*.





INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA ATENÚA LOS MALOS RESULTADOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

- ▶ ISP reduce la desigualdad en casi trece puntos (equivalente a un 32%).
- ▶ En promedio los servicios y transferencias sociales aumentan en un 25,6% el ingreso total de los hogares.

La inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones para mejorar la calidad de vida de la población, posee un fuerte impacto en la reducción de la desigualdad de los ingresos.

Históricamente, América Latina se ha caracterizado por ser la región más desigual del mundo y Costa Rica no es ajena a esa realidad. 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. Costa Rica pasó de ser uno de los países más equitativos de la región, a estar en rangos similares al promedio. El indicador más utilizado para medir la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini, el cual varía entre 0 (igualdad total) y 1 (máxima desigualdad). Durante 2016 su valor fue de 0,521, sin cambios significativos desde 2011, lo que refleja un estancamiento en niveles altos.

En 2016 continuó la expansión real de la inversión social pública, pero a un

ritmo menor que 2015. De esta forma, el indicador acumuló cinco años consecutivos de aumento. En relación con el Producto Interno Bruto, la tendencia es creciente desde 2007, pasó de 17,7% en ese año, a un 23,2% en 2016.

Bajo este contexto, el *Informe Estado de la Nación 2017* realizó un estudio del efecto distributivo de la inversión social en la equidad. Se comparó el coeficiente de Gini del ingreso autónomo de los hogares versus el que incluye la inversión social pública. Los resultados muestran que el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo (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, cuyo coeficiente es de 0,403 y equivale a una reducción de 13 puntos porcentuales (32%).

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. 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. Dichos 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 ha venido creciendo, la correspondiente al ingreso familiar disponible ha tendido a estabilizarse. Se concluye así que, cuan-

do 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.

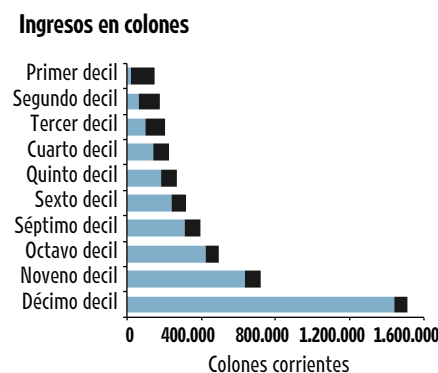
Por otra parte, la ISP permite que las personas y sus hogares accedan a los servicios sociales públicos, ya sea de manera directa o mediante transferencias monetarias. Este Informe 2017 también analizó su distribución entre los distintos estratos de ingreso y su impacto en la equidad. El estudio realizado dividió 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

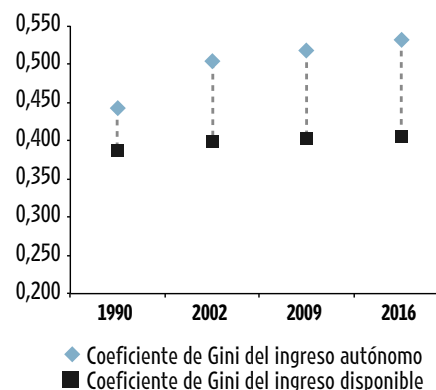
un poco más que su peso poblacional, a costa del tercero y el cuarto. Al analizar la composición relativa se observa que cerca del 70% de la ISP que reciben los dos quintiles más pobres proviene de los servicios de educación y salud, cifra que sube al 80% cuando se agregan los programas de vivienda. 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.

Ingresos de los hogares y su distribución porcentual, por deciles^{a/}, según tipo^{b/}. 2016

(colones corrientes por hogar al mes)



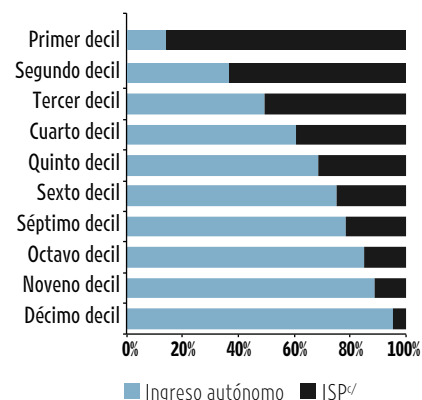
Evolución del coeficiente de Gini, según tipos de ingreso familiar per cápita^{a/}. Varios años



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

Distribución porcentual



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: Informe Estado de la Nación, 2017, a partir de Trejos y Mata, 2017.

Más información en página 97 del Informe Estado de la Nación 2017.



DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL MEJORA, PERO CON RESULTADOS DISPARES

- ▶ En el cuarto trimestre de 2016 y los dos primeros de 2017 se observan signos de recuperación en el mercado de trabajo, sin embargo, se acompañó de un aumento del empleo informal.
- ▶ En el año 2016 revela que solo un 37,8% de la población ocupada disfruta de todas las garantías laborales; mientras que un 18,6% no tiene acceso a ninguna de ellas.

El mercado de trabajo mejoró su desempeño a finales de 2016 e inicios de 2017 después de dos años de registrar cifras negativas, que se reflejó en un crecimiento de las tasas de participación laboral y una disminución en el desempleo; no obstante, estas mejoras son dispares y no generalizadas.

A partir del tercer trimestre de 2010, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) realiza trimestralmente la Encuesta Continua de Empleo (ECE). El análisis del mercado laboral basado en esa fuente indica que hacia finales de 2016 se empezó a observar signos de recuperación, luego de un desempeño negativo 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.

El *Informe Estado de la Nación 2017* indica que aún es pronto para asegurar que

efectivamente ha mejorado el panorama laboral, pues la información disponible hasta el momento muestra que las buenas noticias se conjugan con la expansión de la informalidad y la persistencia de brechas de género.

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 tan solo representan un 35% del incremento.

En cuanto al desempleo entre 2014 y 2016 osciló alrededor de un 9,5%, con mayor afectación a las mujeres (12%)

que a los hombres (8%). A partir del cuarto trimestre 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.

Al desagregar la variación interanual de las personas ocupadas (o generación de empleo) según actividades productivas, se obtienen resultados heterogéneos. De acuerdo con la ECE, en el período 2010-2017 la generación de empleo (o puestos de trabajo) ascendió a 35.000 en promedio por año, de los cuales 31.000 han sido informales y solo 4.000 formales.

El análisis que realiza el Informe 2017 muestra que los sectores más perjudicados en la fase de contracción, 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. Cabe destacar el aumento del empleo público, que podría estar relacionado con las actividades de educación y salud.

Otros grupos que fueron muy afectados en los trimestres de contracción laboral y que se han venido recuperando 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

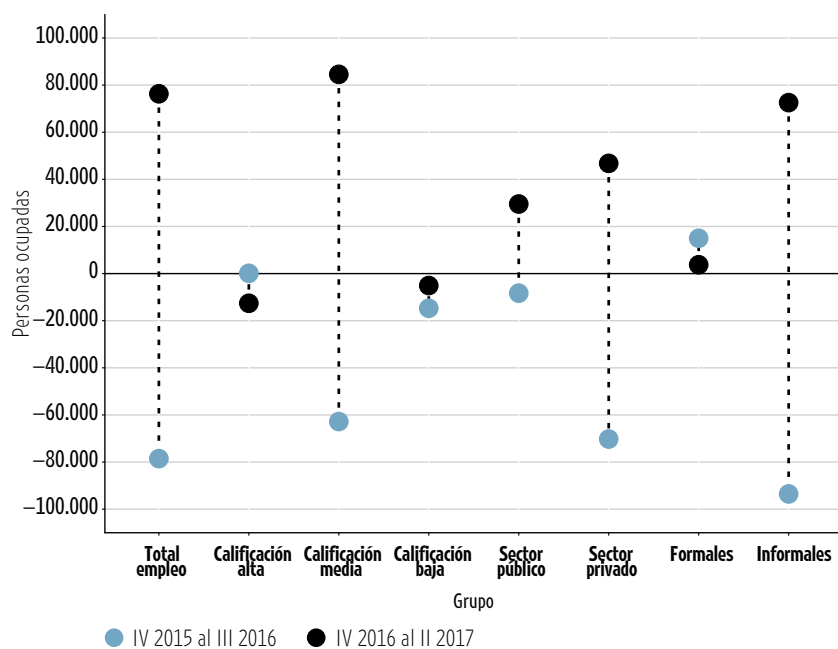
incompleta y universitaria sin título

Asimismo, los datos de la Enaho 2016 revelan que 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.

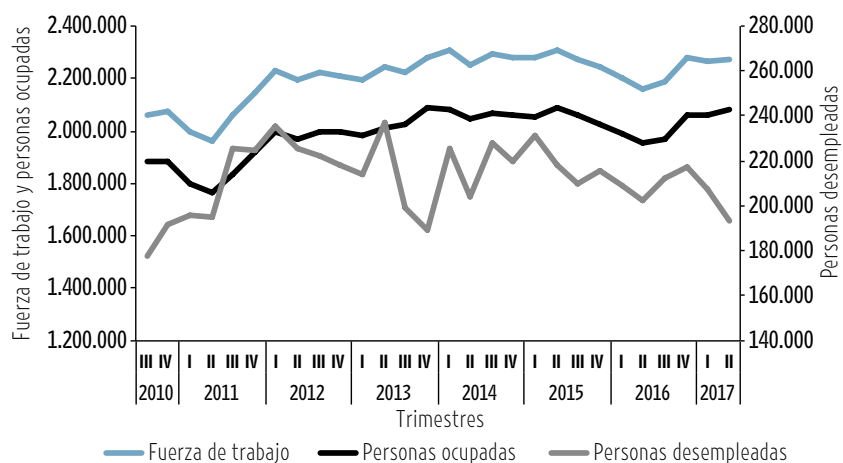
En la situación más extrema, en la que más de la mitad de los trabajadores no disfruta de garantías laborales o recibe solo una, están los pobres y los pobres extremos, las personas que brindan servicios domésticos y la población adulta mayor. Adicionalmente, las personas migrantes, los obreros de la 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.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Gómez Campos, 2017, con datos del ECE del INEC.

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



Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, con datos de la ECE, del INEC.

Más información en página 79 del Informe Estado de la Nación 2017.





RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL: POCA COORDINACIÓN Y MÚLTIPLES ACTORES DISÍMILES REPERCUTEN EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

- En 2016 la Red Nacional de Cuido registró 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, que atendían a 52.190 niños y niñas en todo el país.
- Coordinación de la Redcudi es débil y mantiene un enfoque de atención a la pobreza.

Los problemas de coordinación y las diferencias en las modalidades de atención de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) afectan el manejo y calidad de los servicios brindados.

Esta red forma parte del sistema de protección social de Costa Rica, en el componente de atención a la primera infancia e 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).

Durante 2016 la Redcudi benefició a 52.190 niños y niñas, con amplia dispersión cantonal. Con respecto al porcentaje de la población de 0 a 6 años que atiende la Redcudi, 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), esto demuestra que no existe una asociación clara entre los índices de pobreza y el alcance de la Red.

Para este *Informe Estado de la Nación 2017* se llevó a cabo una investigación cualitativa (realización de tres talleres con base en una muestra de entre 25% y 30% de los centros de la GAM, procurando representatividad geográfica y una cuota proporcional al total de establecimientos por provincia) sobre las percepciones de los proveedores con respecto al servicio prestado, los impactos en las familias y los desafíos para consolidar y ampliar esta Red. El principal hallazgo de este estudio es que la Redcudi 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.

La investigación deja en evidencia los graves problemas de coordinación, ya que los distintos 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 genera malos entendidos, incertidumbre continua y, ante la falta de una rectoría efectiva del sector, a que se difunda información inexacta sobre los proveedores. Algunos administradores se quejan de 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. La incorporación no planificada de nuevos actores, así como el estímulo de unos en detrimento de otros, genera un ambiente de trabajo inadecuado.

También se elaboró un perfil de los principales beneficiarios de los centros infantiles atendidos por el IMAS durante el 2016. La población atendida se concentró en el rango de 1 a 6 años. Hay una leve sobrerrepresentación 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

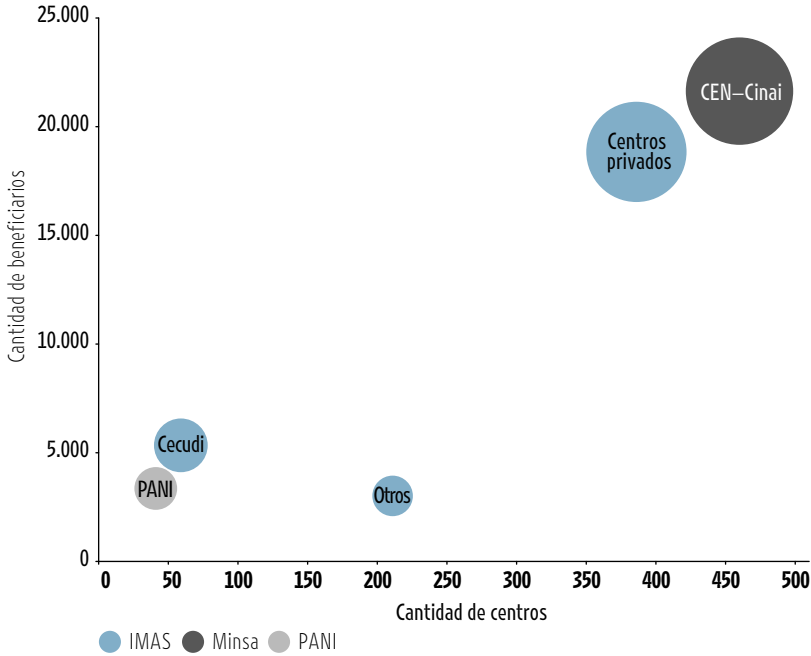
un cantón distinto al de su residencia. Es interesante el caso de la provincia de Heredia, donde ese porcentaje se eleva a 17,1%.

Aunque se pretende que 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 la jefas de hogares tiene educación secundaria incompleta o menos.

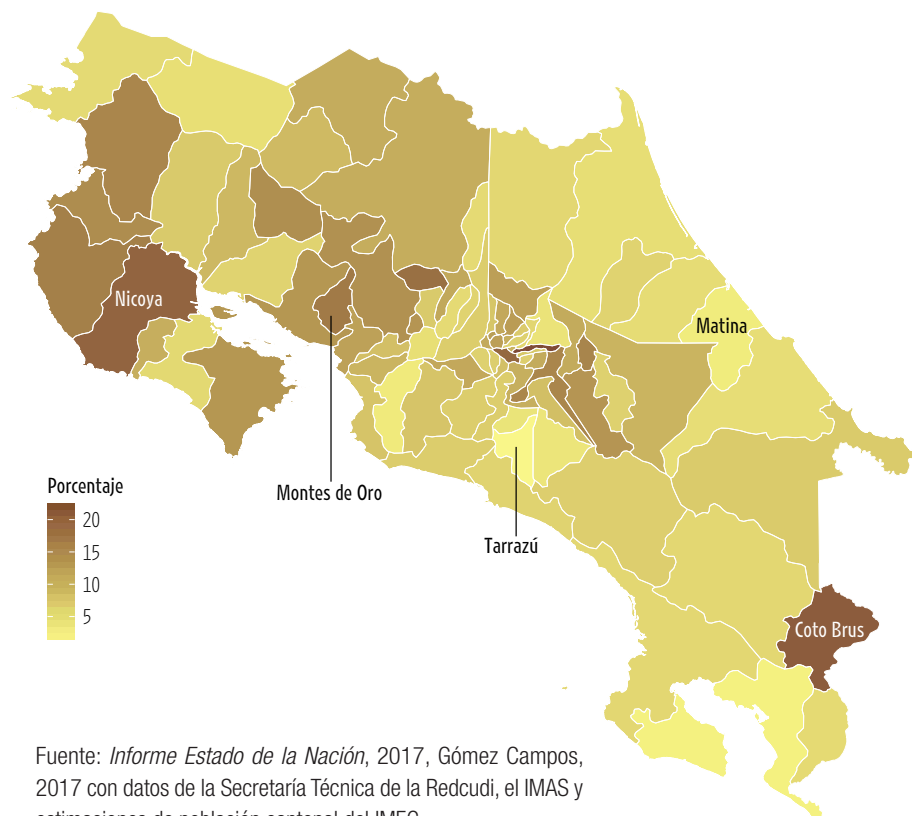
El Informe 2017 señala que convertir el cuidado de personas dependientes en una responsabilidad social y, por tanto, en otro pilar del sistema de protección social y una fuente más de derechos, implica superar los problemas que hasta ahora ha enfrentado la Redcudi en términos de organización institucional, 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.

Cantidad de centros infantiles y número de niños y niñas beneficiarias, según institución ejecutora de la Redcudi. A diciembre de 2016



Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, Gómez Campos, 2017 con datos de la Secretaría Técnica de la Redcudi, el IMAS.

Porcentaje de niños y niñas de 0 a 6 años atendidos por la Redcudi, según cantón. 2016



Más información en página 105 del *Informe Estado de la Nación 2017*.





TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS MUESTRAN GRANDES DIFERENCIAS

- Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enigh) de 2013, 170.000 hogares destinan el 40% de sus gastos en: servicios públicos (23%), transporte (11%) y telecomunicaciones (6%).
- Tarifas de agua y electricidad se asocian al volumen y tipos de demanda, generando disparidades entre los abonados de distintas empresas.

Los precios de los servicios públicos tienen poca relación con los costos de producción, más bien, se asocian al volumen y características de la demanda, lo que genera grandes inequidades territoriales en las tarifas y entre los abonados de diferentes empresas por el uso de un mismo servicio.

Un estudio exploratorio elaborado para el *Informe Estado de la Nación 2017* analiza el efecto que tienen el marco regulatorio y el modelo tarifario de los servicios públicos sobre la distribución del ingreso (capacidad de pago de las familias con respecto al consumo de servicios públicos), con énfasis en las tarifas de la electricidad, el agua y el transporte público.

El Informe destaca la relevancia de este tema por dos razones principales. Por un lado, el análisis de la equidad en el acceso a los servicios públicos busca estimar la importancia que tiene el pago de esos servicios en la estructura del gasto de los hogares.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 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.

Por lo tanto, conforme disminuye el ingreso de los hogares, crece la importancia de los servicios públicos en su estructura de gasto. Para profundizar en este tema, el Informe 2017 aplicó un análisis 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.

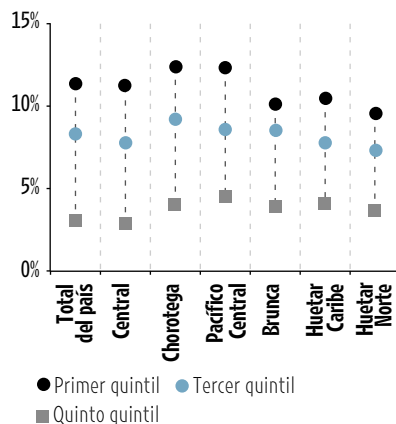
Si al gasto total en estos servicios se le adiciona el 11% que representa el transporte, predominantemente público para el grupo de menores ingresos, y el 6,2% de los servicios de telecomunicaciones (como el teléfono celular), que ha crecido de manera exponencial en años recientes, se obtiene que el 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, la existente desigualdad en el esfuerzo que

realizan algunos hogares para acceder a los servicios públicos, al menos desde la perspectiva de la capacidad de pago.

Por otro lado, los precios regulados por lo general evidencian subsidios cruzados (se presentan cuando un grupo de consumidores pagan tarifas por encima del costo asociado a la provisión de los servicios, mientras que otros pagan muy por debajo de dicho costo), que pueden provocar una redistribución de la carga de la tarifa entre distintos tipos de usuarios, sin que necesariamente intervengan criterios 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 estructuras escalonadas que buscan racionalidad en el consumo o subsidios a favor del sector domiciliario, tanto en agua como en electricidad.

Por ejemplo, el modelo de precios del agua 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. Los clientes de Acueductos y Alcantarillados (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, ni reconoce las inversiones y los gastos en infraestructura.

Proporción del gasto de los hogares en servicios públicos, según quintil de ingreso per cápita y región. 2013



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, con datos de la Enigh 2013, del INEC.

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.

El modelo actual incorpora subsidios cruzados entre y dentro de diversos segmentos de consumo. El sector residencial que utiliza menos de 60 m³ 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.

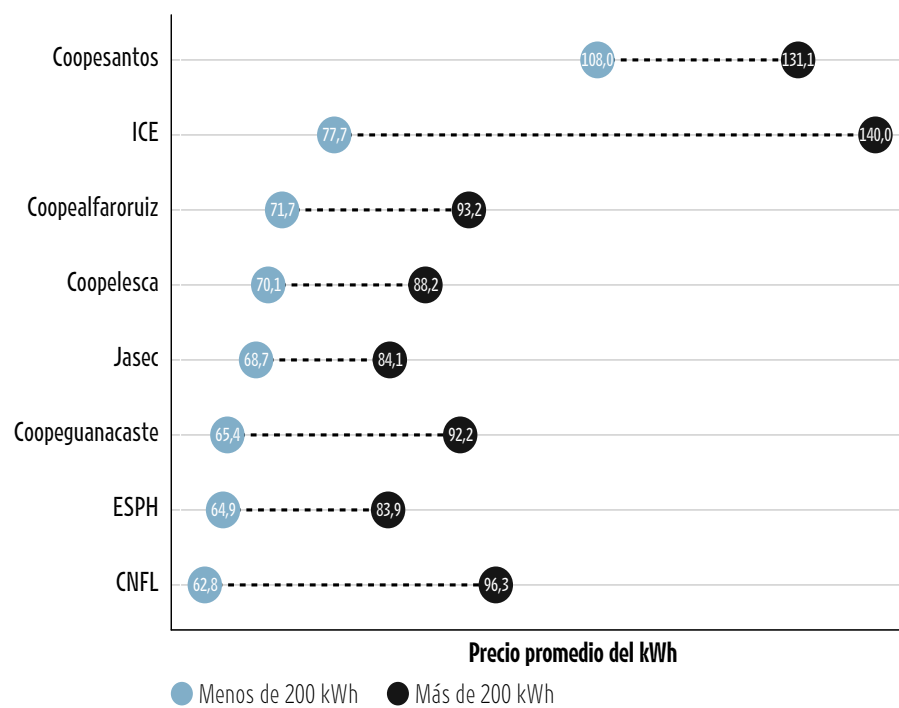
Por otra parte, las tarifas eléctricas se fijan en función del consumo, no del costo de producción. La actual estructura, que tiene más de veinticinco años de antigüedad, propicia inequidad incluso

a lo interno de los sectores, es decir, entre hogares y entre empresas. 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. En la categoría residencial se subsidian los primeros 200 kWh, a todos los abonados sin distinción, sin que exista un criterio técnico que justifique el establecimiento de ese límite. 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.

En materia de transporte público, los problemas de diseño de las rutas, la ineficiencia del sistema y la falta de sectorización evidencian 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 utilizado es engorroso.

Finalmente, cabe destacar un problema relevante al realizar este análisis de equidad en las tarifas de los servicios públicos regulados: la escasez de información disponible para realizar mediciones más precisas y la falta de estudios sobre la magnitud y dirección de los subsidios que se aplican en esta materia.

Precio promedio del kWh, según tarifa y empresas



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Gómez Campos, 2017, con datos de la Aresep.

Más información en página 112 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

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.



UNA VALORACIÓN POSITIVA DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO INCREMENTA EL APOYO CIUDADANO A NUEVOS IMPUESTOS

- 22% de quienes creen que el Gobierno utiliza correctamente los recursos apoya el incremento en el impuesto de ventas, frente a un 12,3% que opina lo contrario.
- Variables como la edad influyen en el respaldo ciudadano a aumentar impuestos: 23% de las personas mayores de 50 años los apoya, frente a solo 15% de los jóvenes.

La calidad y la transparencia de la gestión gubernamental son clave para que la ciudadanía costarricense apoye el aumento, y la aprobación de nuevos impuestos en el país.

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, pero el debate 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.

Los estudios realizados para este *Informe Estado de la Nación 2017* evidencian que entre la ciudadanía existe una percepción generalizada de que es necesario realizar un ajuste en el tema fiscal. En este Informe, a partir de las encuestas Percepciones Ciudadanas en torno a las propuestas de reforma fiscal

del período 2015-2016 realizadas por el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP-UCR), el Ministerio de Hacienda y la Delegación de la Unión Europea, se efectuó un análisis de las variables más relacionadas con el apoyo al incremento de los impuestos, un aspecto crítico de las propuestas gubernamentales.

Al momento de la encuesta, el 90% de las personas consultadas no conocía a profundidad las iniciativas de reforma planteadas por el Gobierno. 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.

Los hallazgos de esta encuesta 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 acerca del

tema. En segundo lugar, pese al desconocimiento mayoritario con respecto a los proyectos presentados por el Ejecutivo, la ciudadanía es capaz de exponer su propia visión de la reforma fiscal.

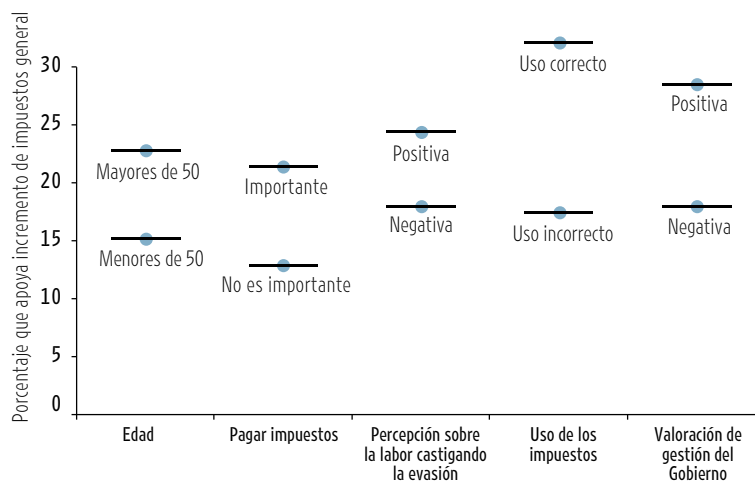
Uno de los principales hallazgos de este análisis corresponde a que la valoración del desempeño estatal incide en el respaldo al aumento de impuestos. Las personas que valoran positivamente al Gobierno y creen que realiza una buena labor castigando la evasión, o que utiliza de manera correcta los tributos, son más proclives a apoyar un incremento. Además, la edad influye ya que un 23% de las personas mayores de 50 años apoya los impuestos, frente a solo un 15% de los jóvenes.

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.

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% que lo rechaza. 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.

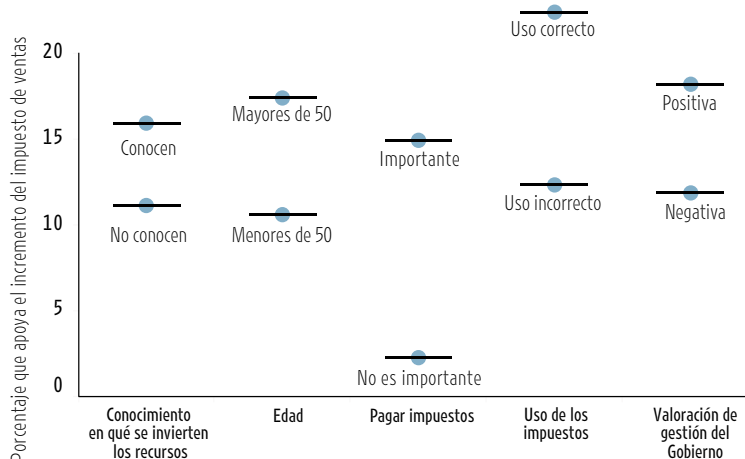
Apoyo al aumento de los impuestos en general, según variables demográficas y de percepción^{a/}. 2016



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

Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017 con datos de Beltrán y Guzmán, 2017, y CIEP-UCR, 2016.

Apoyo al aumento del impuesto de ventas, según variables demográficas y de percepción^{a/}. 2016



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

Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017 con datos de Beltrán y Guzmán, 2017, y CIEP-UCR, 2016.

Más información en página 162 del Informe Estado de la Nación 2017.



SECTOR EXPORTADOR RECUPERA SU DINAMISMO EN EL 2016

- ▶ Ventas externas de bienes aumentaron en 7,5%, el nivel más alto desde 2011.
- ▶ Los tres productos con la mayor mejora en los últimos dos años fueron: materiales eléctricos, banano y jugos y concentrados de frutas.

Las exportaciones reactivaron su contribución al crecimiento económico en 2016, gracias a una importante mejora en el desempeño de la agricultura, la manufactura y el turismo.

De acuerdo con la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer) las ventas externas de bienes aumentaron en 7,5%, el nivel más alto desde 2011. 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. 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.

El Informe Estado de la Nación 2017 señala que en 2016, el crecimiento promedio de los veinte principales bienes de exportación fue de 11,2%, muy por encima del total; y que durante los

últimos catorce años estos productos incrementaron su participación en la oferta exportable del país, de 42% en 2003 a 63% en 2016. Además, 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. 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.

Constantemente, 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.

El Informe destaca que durante 2016, Estados Unidos adquirió un 39% de las exportaciones totales de bienes, por lo que sigue siendo el principal socio comercial de Costa Rica. Dada la importancia de este país en el desempeño del sector exportador, ediciones anteriores del *Informe del Estado de la Nación* estudiaron el posicionamiento y diversificación de la oferta destinada a ese mercado. En esta vigesimotercera edición, se utiliza la metodología de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal 2017), para estimar el avance en términos de crecimiento y participación

de las exportaciones costarricenses con respecto a sus competidores.

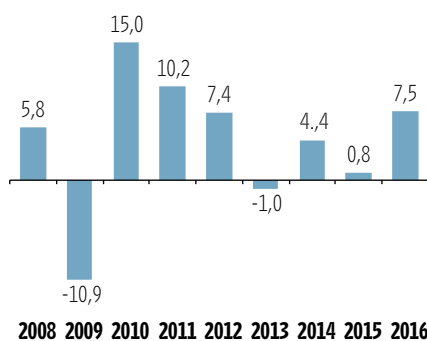
En este análisis se consideran dos variables: las variaciones en la competitividad, medidas como los cambios en la cuota de mercado de productos costarricenses en Estados Unidos, y el posicionamiento en sectores dinámicos que tienen un crecimiento superior al promedio. A partir de estas dos dimensiones se clasifica la oferta exportable en cuatro grupos, denominados estrellas nacientes, estrellas menguantes, oportunidades

perdidas y retiradas. Las dos primeras categorías corresponden a los productos más competitivos.

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, lo que supone un incremento de dieciocho puntos porcentuales con respecto a 2001-2002. Entre los bienes que

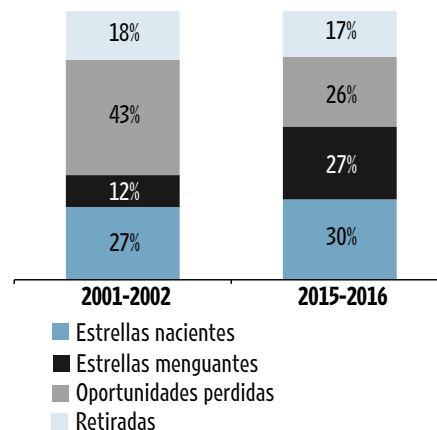
lograron esta mejora se encuentran los productos farmacéuticos, textiles y de confección, las frutas y nueces comestibles y los instrumentos médicos. Parte de este avance se debe a que dieciocho productos que habían perdido cuotas de mercado (oportunidades perdidas) en 2015-2016 aumentaron su competitividad y se ubicaron en las dos categorías antes mencionadas. En el período de estudio, las oportunidades perdidas se redujeron de 43% a 26%.

Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes
(porcentajes)



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017 con datos de Procomer.

Distribución de los bienes^{a/} exportados a Estados Unidos, según características de competitividad



a/ Corresponde a productos clasificados a dos dígitos en el Sistema Armonizado Centroamericano.

Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Meneses y Córdova, 2017, con datos de Cepal, 2017b.

Más información en página 130 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



REDUCCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL NO CORRIGIÓ DESBALANCE ESTRUCTURAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

- ▶ En 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central fue de 5,2%, el más bajo en los últimos cinco años.
- ▶ Costa Rica posee el tercer desbalance financiero más alto de América Latina.

La mejora observada en la reducción del déficit fiscal es claramente insuficiente para atender los desafíos estructurales de la insostenibilidad fiscal, que hace más de siete años muestra el país.

El *Informe Estado de la Nación 2017* evidencia que las mejoras en la administración tributaria, las medidas de contención de gasto y un contexto internacional favorable, permitieron que entre el 2015 y 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central se redujera de 5,7% a 5,2% del Producto Interno Bruto (PIB), el menor de los últimos cinco años.

Los impuestos recaudados por el Gobierno Central, o ingresos tributarios, crecieron un 4,3% en términos reales durante 2016, una cifra muy similar a la del año previo. La administración Solís Rivera puso en marcha iniciativas novedosas, como la identificación de datos para mejorar los controles cruzados en la fiscalización, en particular, 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 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.

Asimismo, 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.

A pesar de los diversos factores que generaron una evidente reducción del déficit fiscal, persisten desafíos estructurales como el acelerado crecimiento

del endeudamiento que experimenta el país. En 2016, la deuda del Gobierno Central representó un 45% del PIB, 3,9 puntos porcentuales más que en 2015. Durante ese mismo año, la mayor parte de la deuda tenía tasa fija y vencimientos más prolongados, lo cual redujo las presiones generadas por cambios en la tasa de interés. 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.

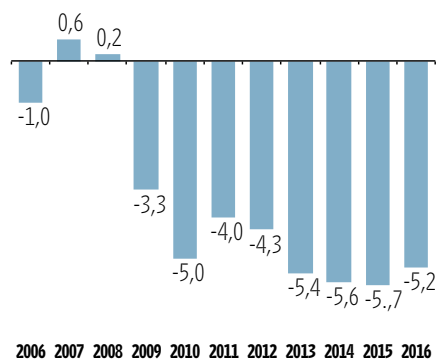
En 2016 se cumplió un cuatrienio en que el déficit fiscal no bajó del 5% del PIB. De acuerdo con la Cepal (2017), Costa Rica tiene el tercer desbalance financiero más alto de América Latina.

Adicionalmente, los 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. En el ámbito 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, en consecuencia, estrujar el financiamiento al sector privado.

El Informe destaca que en tanto el país no corrija 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.

Más información en página 151 del Informe Estado de la Nación 2017.

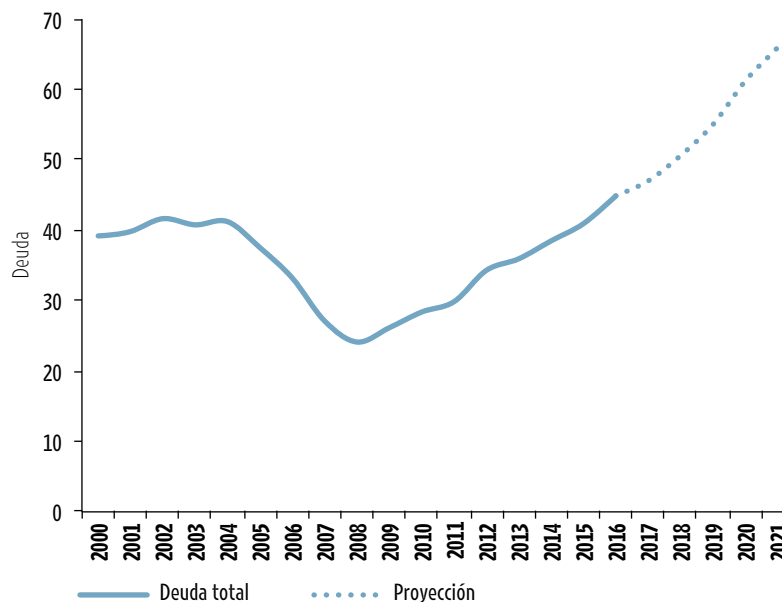
Balance financiero del Gobierno Central (porcentajes de PIB)



2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016

Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda.

Deuda^{a/} del Gobierno Central. 2000-2021 (porcentajes del PIB)



a/ Proyección en ausencia de cambios en el sistema tributario y en la estructura del gasto público.

Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda.



EL 2017 PRESENTÓ MAYOR VARIACIÓN EN LOS PRECIOS Y TIPO DE CAMBIO

- Desde mediados de 2016 se observa una tendencia al alza de los precios: la inflación fue de 0,77%, 1,6 puntos porcentuales superior a la reportada en 2015.
- El tipo de cambio se aceleró a partir de 2016: el precio promedio de venta pasó de 545 a 561 colones por dólar.

La estabilidad monetaria y cambiaria del país experimentó una serie de turbulencias a inicios de 2017, lo que generó mayores incrementos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés, después de un período de rigidez del tipo de cambio y bajas presiones en los precios.

Entre enero de 2015 y junio de 2016, Costa Rica 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. 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. Este crecimiento en el costo de los principales bienes y servicios se mantuvo durante los primeros meses del 2017.

El *Informe Estado de la Nación 2017* destaca que, 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. 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 una menor disponibilidad de dólares. Específicamente se identifican tres factores. Por el lado de la demanda hubo una 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 descrita,

los intermediarios cambiarios decidieron aumentar sus reservas de dólares.

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.

En los últimos años las intervenciones en el mercado cambiario por parte del Banco Central de Costa Rica (BCCR) han tenido como objetivo evitar fluctuaciones severas, aunque las reglas que aplica la autoridad monetaria para tal efecto no son públicas. Esto debido a 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.

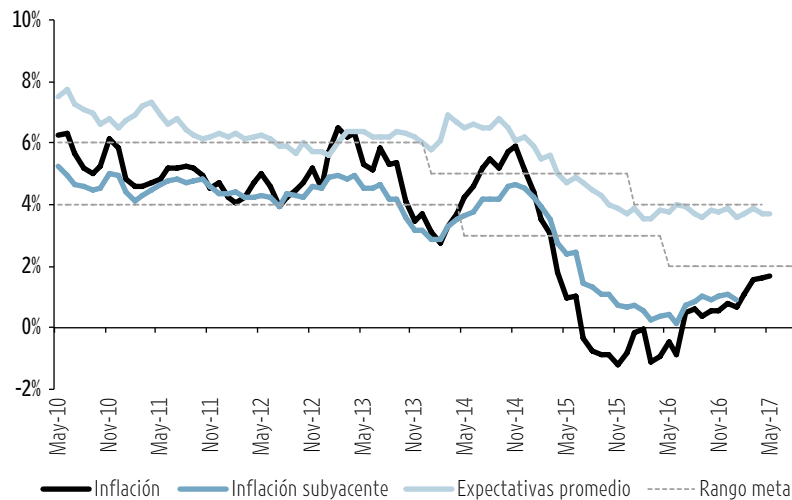
Por otra parte, se evidencia que los mayores incrementos experimentados en las tasas de interés generan fuertes

presiones al mercado. El Informe señala que la elevada dolarización de los créditos, sobre todo 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. Asimismo, los receptores de préstamos en dólares se ven expuestos a alzas en las tasas de

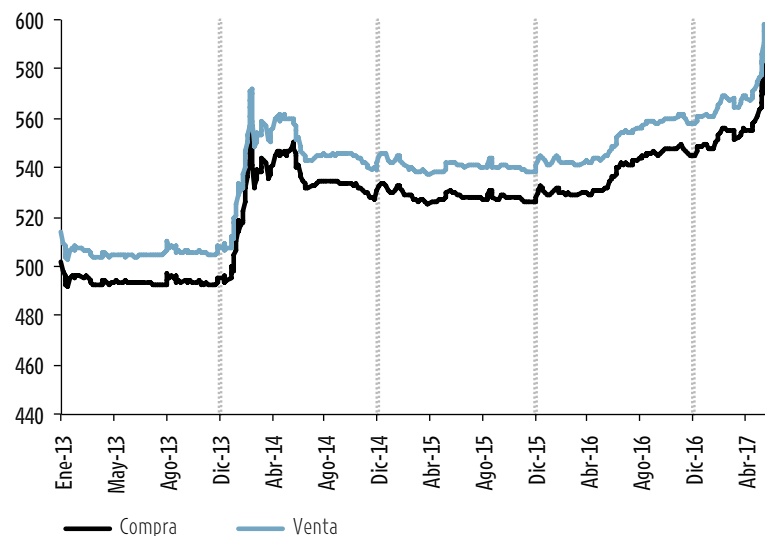
interés en esa moneda, lo que podría generar presiones adicionales sobre el sector bancario y aumentos en la morosidad, en especial entre quienes perciben ingresos en colones, pero tienen deudas en dólares.

Variación interanual de los precios, expectativas inflacionarias



Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, Krause, 2017, con datos del BCCR.

Evolución del tipo de cambio de referencia del Banco Central (colones por dólar)



Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, Krause, 2017, con datos del BCCR..

Más información en página 165 del Informe Estado de la Nación 2017.



URGEN POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS QUE FOMENTEN LOS ENCADENAMIENTOS LABORALES Y PRODUCTIVOS

- Comercio y agricultura no tradicional son los sectores con mayor capacidad para generar encadenamientos productivos.
- Solo un 4% de los bienes y servicios y un 0,2% de los puestos de trabajo corresponden a actividades que muestran altos multiplicadores de empleo.

La estructura económica de Costa Rica se caracteriza por tener bajos encadenamientos productivos y laborales, y una desarticulación entre los sectores con mayores capacidades en uno u otro ámbito; lo que hace necesario que el país impulse políticas públicas focalizadas para cada sector, para mejorar el perfil de la mano de obra y la productividad.

Un análisis realizado para el *Informe Estado de la Nación 2017* utilizó la matriz insumo-producto (MIP) del Banco Central (año base 2012), para 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 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, el estudio desagrega 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 fuera del régimen especial compuesto por las zonas francas y perfeccionamiento activo, con más bienes

y servicios con multiplicadores medios y altos. El régimen especial representa un segmento muy pequeño de la economía en términos absolutos, pero proporcionalmente su capacidad de multiplicación de oportunidades laborales es mayor.

A su vez, 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 MIP del Banco Central, para el Informe 2017 se examinaron y agruparon los encadenamientos productivos según los tipos de economía propuestos por el Programa Estado de la Nación, 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.

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. 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 descenso del desempleo registrado en el año.

Dicho 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.

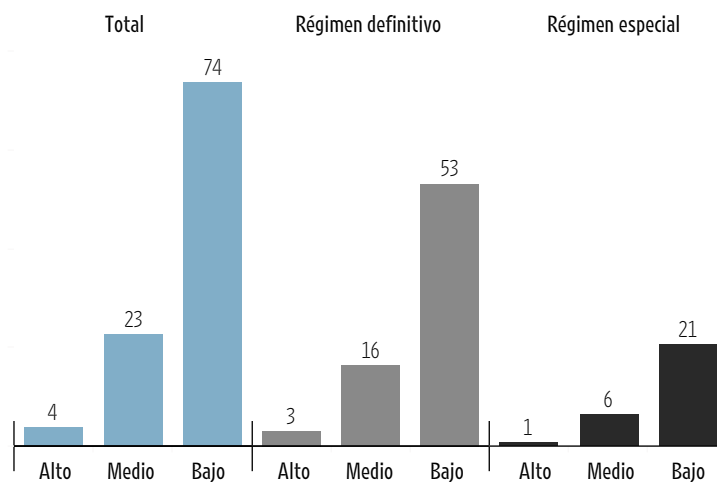
Adicionalmente, se encontró que la vieja economía muestra un fuerte contraste interno: mientras la agricultura tradicional tiene un perfil de baja productividad, en la industria tradicional el indicador es levemente superior al promedio. En la nueva economía todas las actividades tienen una productividad 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 son útiles para el rediseño de las políticas en esta área.

Ante este contexto, se destaca la relevancia de implementar una política de fomento productivo que integre los sectores tradicionales dedicados al mercado interno, 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.

Distribución de productos^{a/} por régimen aduanero, según multiplicadores de empleo.^{b/} 2012
(porcentajes)

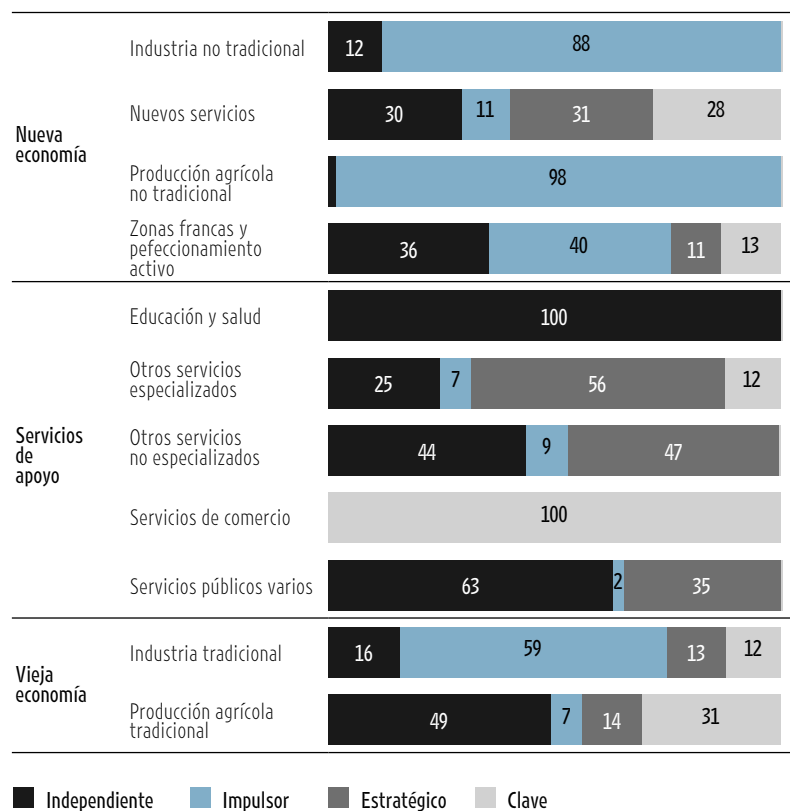


a/ Se consideran 173 productos en el régimen definitivo y 66 en el régimen especial.

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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

Distribución del valor agregado por nivel de encadenamiento productivo, según tipos de economía desagregados. 2012 (porcentajes)



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

Más información en página 138 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



ARMONÍA CON LA NATURALEZA

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 am-

biental 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.



CIUDADES INTERMEDIAS SIGUEN PATRONES DE LA GRAN ÁREA METROPOLITANA

- La mancha urbana de las ciudades intermedias ha crecido a un ritmo mucho mayor que el registrado en la GAM, hasta un 40% más en períodos similares.
- Ausencia de planificación genera altos impactos ambientales y riesgos.

Un análisis especial realizado para el *Informe Estado de la Nación 2017* encontró que las ciudades intermedias reproducen patrones de crecimiento similares a los que llevaron al caos actual de la Gran Área Metropolitana (GAM): el aumento rápido y disperso de la mancha urbana, el crecimiento de la flota vehicular y los problemas de movilidad, el poco tratamiento de aguas residuales y la falta de herramientas completas y actualizadas de ordenamiento territorial.

Este estudio seleccionó tres ciudades que tienen gran peso regional e importantes procesos de crecimiento urbano reciente: Ciudad Quesada, Guápiles y San Isidro de El General. Se evaluaron las tendencias y el estado del ordenamiento territorial en cada una de ellas, con énfasis en sus implicaciones ambientales.

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, como:

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. Son polos de atracción de empleo y de movilidad de personas trabajadoras provenientes de las áreas vecinas; 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.

Los datos del más reciente *Informe Estado de la Nación* muestran que estas ciudades han visto crecer su mancha urbana a un ritmo mucho mayor que el registrado en la GAM, hasta un 40% más en períodos similares. San Isidro de El General es la que más ha aumentado, un 66% en doce años; 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 (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.

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. Adicionalmente, 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.

En Guápiles, la mancha urbana aumentó un 61% entre 2005 y 2015, al pasar de 817 a 1.320 hectáreas. 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.

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.

Por otro lado, cabe destacar que la falta de ordenamiento territorial de estas tres ciudades intermedias ha generado altos impactos

ambientales y riesgos para su población. 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.

Dada la escasa planificación urbana, se hacen notables los rezagos en términos de sostenibilidad. Es el caso, por ejemplo, del manejo de los residuos sólidos en estas ciudades, el porcentaje de viviendas que dispone de ellos por medio de camión recolector es menor que en la GAM; entre un 16% y un 6% de ellas utiliza otros métodos que no aseguran el tratamiento debido y generan contaminación, además de problemas de salud.

En materia hídrica, a pesar de que hay un buen acceso al recurso, persisten 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.

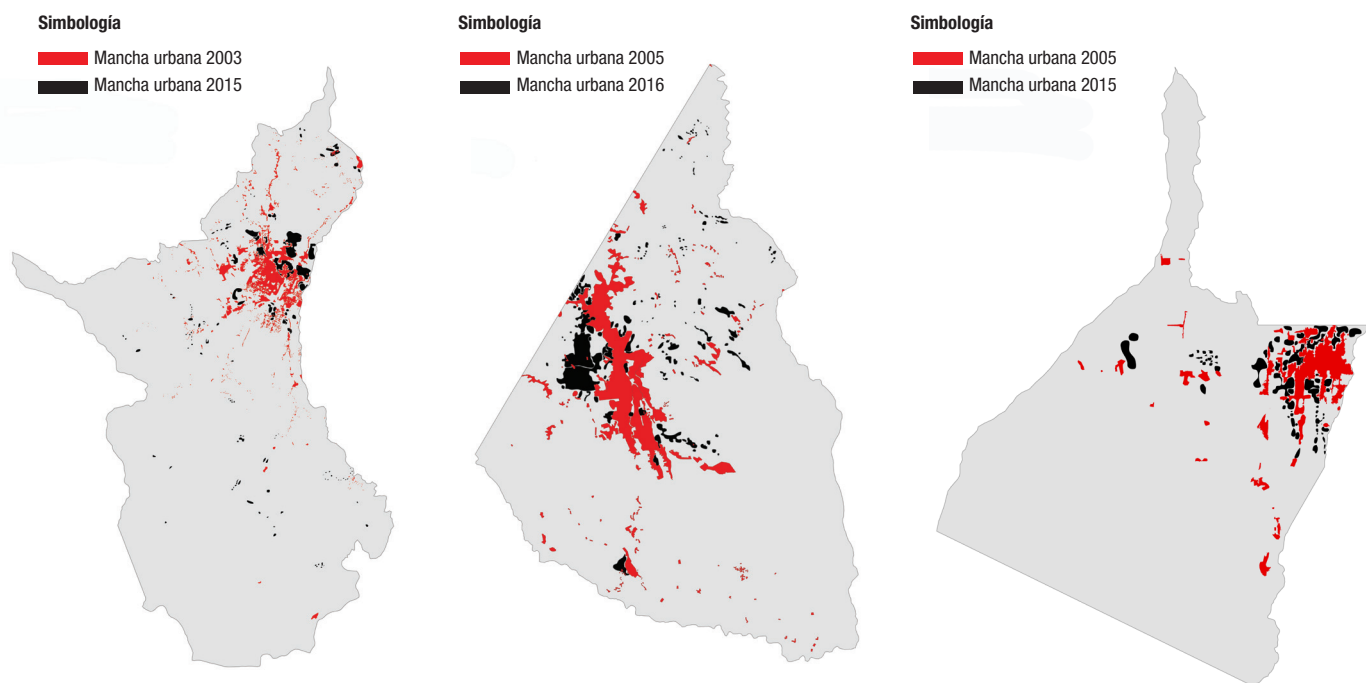
Otro aspecto relevante es la situación asociada a la flota vehicular, el transporte público y la infraestructura vial, que también reproducen los problemas de la GAM: congestión, limitaciones de movilidad, largos tiempos de viaje y contaminación. La cantidad de vehículos por cada mil habitantes creció un 60% en el último período intercensal, 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.

Evolución de la mancha urbana

San Isidro de El General. 2003-2015

Ciudad Quesada 2005-2016

Guápiles 2005-2015



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, a partir de Sánchez, 2017 con datos de ProDUS-UCR y Google Earth.

Más información en página 182 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



FOMENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y CAMBIOS EN POLÍTICAS DEL SERVICIO PODRÍAN MITIGAR EFECTOS DE EMISIONES DE GASES CONTAMINANTES

- En 2016 el transporte terrestre consumió el 61% del total de combustibles fósiles y entre el 2015 y 2016 el parque automotor creció un 7,4% y llegó a 1.664.991 vehículos.
- Si en la GAM se implementara un plan de mejora para cumplir con la normativa de la OMS se evitaría por año: 229 muertes, 563 casos de bronquitis crónica en adultos, 4.508 crisis asmáticas en adultos y 2.571 en menores.

El *Informe Estado de la Nación 2017* contempla un análisis sobre posibles medidas de mitigación de los efectos de las emisiones de gases contaminantes, que determinó las de mayor potencial como 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.

Dentro de las principales medidas destacan: mejorar la eficiencia en transporte público (reducción de kilometraje y buses más grandes), cambio modal a transporte público (más pasajeros estimulados por un sistema atractivo), medidas de manejo de la demanda (menos viajes en transporte particular), buses de bajas emisiones de carbono (buses híbridos), menor congestión (restricciones vehiculares), eco conducción (cursos en conducción

eficiente), taxis de bajas emisiones de carbono (taxis híbridos y eléctricos) y transporte no motorizado (ciclovías-alquiler de bicicletas).

En el 2016 no hubo cambios en la matriz energética del país. Por un lado, se mantuvo la dependencia de la importación de hidrocarburos, y por otro, el modelo eléctrico sigue siendo exitoso desde el punto de vista ambiental, por el peso mayoritario de fuentes menos contaminantes que los combustibles fósiles.

Las emisiones derivadas de combustibles fósiles son las que tienen mayor impacto en la calidad del aire. En su monitoreo de 2016, el Laboratorio de Análisis Ambiental de la Universidad Nacional 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 PM¹⁰ (partículas sólidas o líquidas de polvo, cenizas, hollín, metales, cemento o polen, dispersas en la atmósfera cuyo diámetro es inferior o igual a 10 micrómetros) de entre 31 y 49 µg/m³ (unidad de medición que se emplea en calidad del aire para expresar la concentración de contaminantes en microgramos por metro cúbico) que superaron tanto el valor máximo de exposición crónica de 30µg/m³ contemplado en la normativa nacional, como el establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que es más exigente. En ese año también se realizaron mediciones de dióxido de nitrógeno con el resultado de que trece sitios de San José y cinco de Belén registraron valores

mayores a $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, límite recomendado por la OMS.

Adicionalmente, un estudio que valoró el impacto que tendría en la salud la reducción de la contaminación del aire concluyó que, si se implementara en la Gran Área Metropolitana un plan de mejora para cumplir con la normativa de la OMS, por año 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.

La implementación de las medidas, mencionadas previamente, sería de gran contribución para reducir los efectos de los gases de efecto invernadero, ya que en Costa Rica la matriz energética acumula 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.

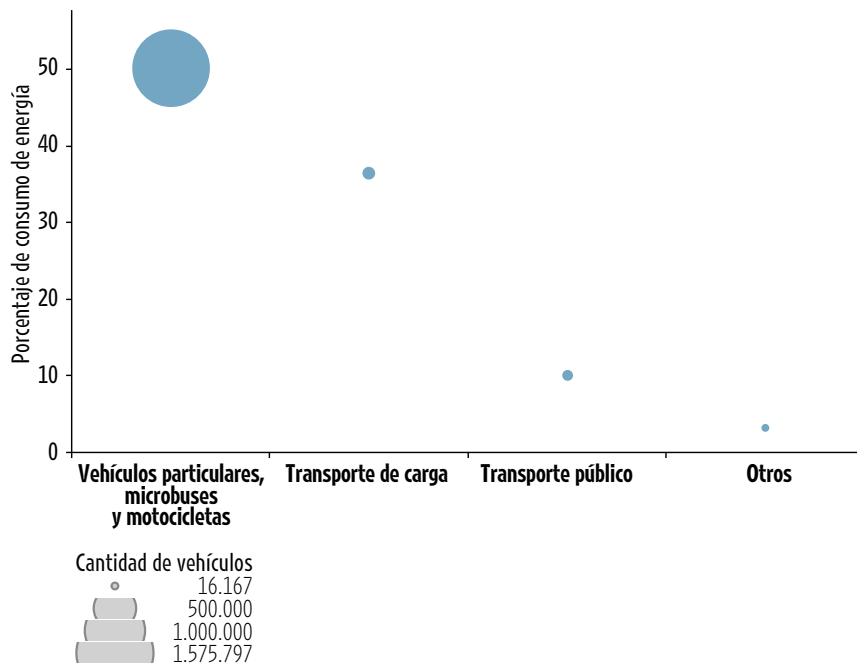
Desde la perspectiva del uso, en 2016 la mayor parte de la energía secundaria provino de derivados del petróleo (73,2%), seguidos por la electricidad (24,4%) y el coque (2,4%). La compra de combustibles fósiles aumentó un 6,4% con respecto al año anterior y, dentro de ese grupo, el diésel y las gasolinas mostraron un crecimiento anual promedio superior al registrado en la última década. 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; 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.

Aunque en Costa Rica el desorden urbano y territorial ha favorecido los elevados niveles de consumo y dependencia de los hidrocarburos, el modelo eléctrico del país utiliza mayoritariamente fuentes menos contaminantes que los combustibles fósiles.

Durante 2016, el 98,2% de energía eléctrica generada en el país provino de fuentes de energías limpias. Un análisis del Instituto Costarricense Electricidad identificó las fuentes con mayor potencial aprovechable, entre las que destacan la solar y la hidroeléctrica. En el primer caso es necesario mejorar la red de medición y realizar estudios sobre cómo su variabilidad puede afectar el sistema.

Consumo de energía del sector transporte, por tipo de vehículo, según cantidad. 2016.



Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, con datos de Sepse, 2017.

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 ^{a/}
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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Grütter, 2016.

Más información en página 195 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



ALTA CAPACIDAD DE RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE VULNERABILIDAD DEL PAÍS POR IMPACTO DEL HURACÁN OTTO

- ▶ Paso del huracán Otto cobró la vida de diez personas, 7.425 fueron atendidas en albergues temporales y 461 comunidades sufrieron daños de diversa índole.
- ▶ Entre el 22 de noviembre y el 1 de diciembre 2016, 29 aeronaves realizaron 357 misiones, que movilizaron 540 pasajeros y 135 toneladas de carga.

La capacidad de movilización del aparato estatal, el sector privado y la sociedad civil ante los impactos del huracán Otto en Costa Rica se considera positiva, desde la perspectiva de las acciones desplegadas y el cumplimiento de responsabilidades; no obstante, tras los eventos naturales ocurridos en el 2016 y el paso de este huracán se hizo evidente la vulnerabilidad social del país tras los desastres.

Antes de mencionar las acciones desarrolladas por parte de los entes estatales es necesario destacar que, como parte de estos eventos naturales ocurridos durante 2016, se registraron sucesos volcánicos, meteorológicos, deslizamientos, flujos de lodo, inundaciones urbanas y sismos por fallas locales; los episodios más frecuentes fueron las inundaciones, vientos y sismos.

En este mismo año hubo dos movimientos sísmicos originados en fallamiento local. El 2 de julio un temblor de 5,4 magnitud de momento (Mw) que impactó el cantón de Upala. A nivel de infraestructura vial, los expertos encon-

traron deterioro en tres puentes; al menos en cinco comunidades se reportaron derrumbes sobre las vías, desprendimientos y agrietamientos en taludes. Mientras que el 30 de noviembre se registró un sismo de 5,5 Mw con epicentro dos kilómetros al este de Capellades, en Cartago, poniendo de manifiesto la fragilidad estructural, posiblemente originada en la falta de control y acatamiento de la normativa sobre construcción de al menos 70 viviendas que debieron ser evaluadas por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah). En agosto de 2016 también empezó a manifestarse el fenómeno de “La Niña” que alcanzó su máxima intensidad en octubre, acarreando un aumento en las precipitaciones.

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. Debido al impacto directo del huracán, se registró el fallecimiento de diez personas, 7.425 que fueron atendidas en albergues temporales y 461 comunidades sufrieron daños de diversa índole.

El paso de Otto generó altas precipitaciones en varias zonas. Las fuertes lluvias en la parte alta de la cuenca del río Zapote, en Upala, originaron un aumento del caudal y una seguidilla de desprendimientos 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. Fue precisamente en este contexto que diez personas perdieron la vida, producto de la combinación de amenazas y condiciones vulnerables.

Además, un informe técnico de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) señala que algunas de las viviendas que fueron impac-

tadas 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. Los cantones incluidos en la declaratoria de emergencia por el huracán Otto, según su calificación comparada de rezago, reafirma que los impactos se dieron en territorios con gran desventaja social en el contexto nacional. 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.

Aunque tras el paso del huracán Otto y los eventos ocurridos en el 2016, se evi-

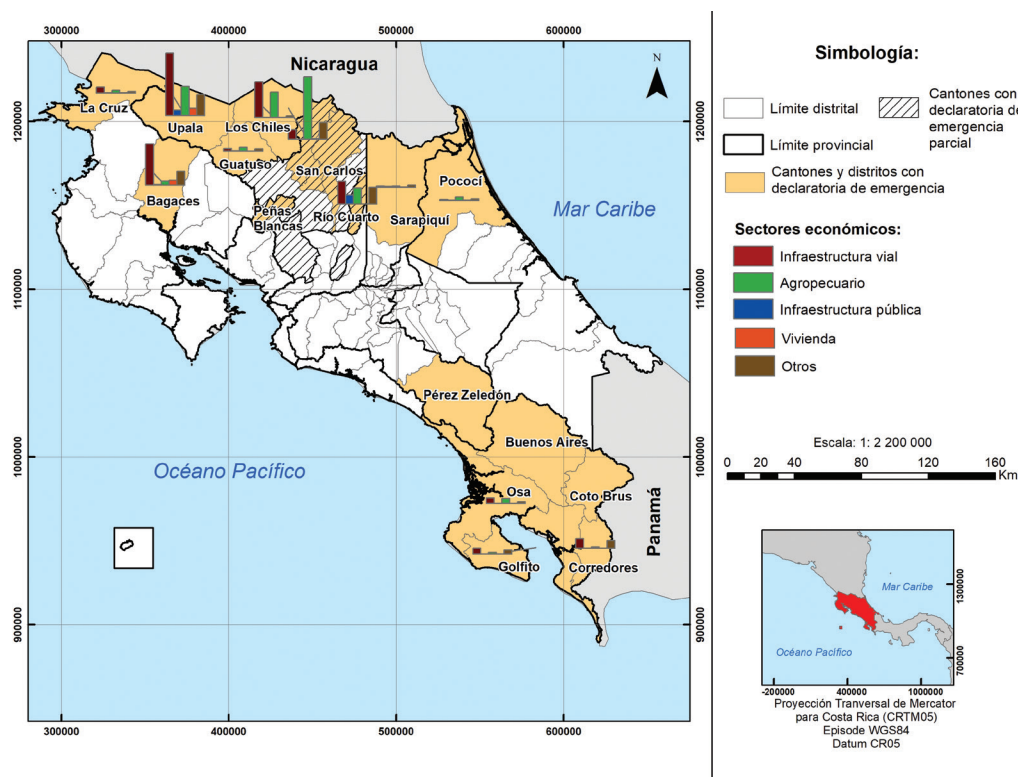
denició el escenario de múltiples amenazas y alta vulnerabilidad de los territorios nacionales, cabe retomar que tal y como se menciona previamente, las acciones y respuestas del aparato institucional central ante este fenómeno fueron positivas en términos generales.

Dado que este fue un evento que movilizó gran parte del aparato estatal, estudios gestionados para el capítulo de “Armonía con la Naturaleza” del *Informe Estado de la Nación 2017* revisaron documentación oficial y entrevistaron a un conjunto de actores clave para obtener información con respecto a la respuesta a la emergencia nacional, ocasionada por el efecto directo del huracán Otto, por parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Dicho análisis se enfocó en algunas instituciones que son parte del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) de la CNE, dos de los municipios más afectados y un organismo internacional.

Por un lado, 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 y que permitieron movilizar, priorizar y “repriorizar” los recursos y acciones locales. Dentro de las principales acciones implementadas está la declaración de asueto nacional para los empleados públicos (24 y 25 de noviembre) que permitió que los cuerpos de emergencia contaran con más voluntarios; al igual, que la orden de evacuación, voluntaria o forzada, de habitantes de los sectores comprendidos entre la isla Calero y la barra de Parismina en Limón.

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. Una de las acciones tomadas fue la apertura de albergues: diecisiete en Upala y cinco

Cantones con declaratoria de emergencia por el huracán Otto, según distribución de las pérdidas económicas, por sector^{a/}



a/ Los gráficos dentro del mapa muestran la distribución porcentual de las pérdidas, por sector y cantón.

Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Orozco, 2017b, con datos de CNE, 2017, INM, 2017b y Ministerio de la Presidencia, 2017.

en Bagaces. 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.

A nivel institucional fue destacada la labor de otros entes 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. Por otra parte, entre el 22 de noviembre y el 1 de diciembre, 29 aeronaves realizaron 357 misiones, que movilizaron 540 pasajeros y 135 toneladas de carga. Además, cabe men-

cionar el masivo y desinteresado apoyo brindado por la ciudadanía.

En el caso de Upala, según lo planteado por el alcalde, 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”. El día del evento, esa instancia dio la orden de evacuar, pero no logró hacerse 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. En todo caso, el trabajo previo fue insuficiente; una mayor preparación habría permitido una respuesta mucho más oportuna, como sucedió en Bagaces. En el caso de Bagaces, el apoyo del Comité permitió a la Alcaldía asumir liderazgo a nivel local, atender de forma inmediata a las poblaciones afectadas y establecer alianzas estratégicas para hacer frente a la situación.

Más información en página 203 del *Informe Estado de la Nación 2017*.





MUNICIPALIDADES CON DÉBIL CAPACIDAD PARA ATENDER EMERGENCIAS

- De 61 municipalidades consultadas, solo ocho tienen una oficina de gestión del riesgo, y apenas diecisiete cuentan con un plan cantonal de desarrollo humano que integre esa variable.
- 23 de los gobiernos locales con plan regulador cantonal, no disponen de instrumentos de gestión del suelo actualizados.

Los gobiernos locales presentan importantes deficiencias en sus capacidades de gobernanza para la atención y respuesta a emergencias nacionales. La independencia de las municipalidades debe ser considerada como un factor limitante en materia de gestión del riesgo de desastre, ya que implica un conflicto entre ese grado de autonomía y algunas de las potestades propias de la tutela administrativa por parte del Estado.

El *Informe Estado de la Nación 2017* realizó una investigación especial dedicada al tema de la gobernanza para la prevención y reducción del riesgo, con especial énfasis en el rol asignado al sector municipal, como complemento al análisis sobre los impactos del huracán Otto, elaborado para la más reciente edición del Informe.

Para lograr una buena gestión del riesgo de desastres es clave que los esfuerzos en dicho 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.

Los principales hallazgos del análisis evidencian grandes retos en esta materia. En Costa Rica la gobernanza para la reducción del riesgo de desastres 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. Si bien formalmente la Comisión Nacional de Emergencia (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 diversos mandatos legales, lo cual también puede conllevar una alta fragmentación y dificultades para la coordinación. Se evidencia que la problemática fundamental es una combinación de: marcos normativos que se traslapan y asignan responsabilidades administrativas

muy variadas, y 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.

Este análisis también destaca en reiteradas ocasiones que la gobernanza territorial en esta materia presenta serias complicaciones. Para empezar, el marco normativo que la sustenta es sumamente amplio y disperso. La Ley de Planificación Urbana (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.

Esta complejidad implica una fragmentación de las labores administrativas,

las entidades “territorializan” sus actividades en formas y escalas distintas, lo cual dificulta la interacción entre ellas. Estas fracturas tienen efectos negativos, por ejemplo, la comunidad de Guararí, en Heredia, está asentada en una zona 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.

Por otra parte, un instrumento crucial para organizar la gobernanza del territorio es el plan regulador cantonal. Este se relaciona con la gestión del riesgo del desastre (GRD) en la medida en que es un mecanismo prospectivo que puede reducir la exposición al

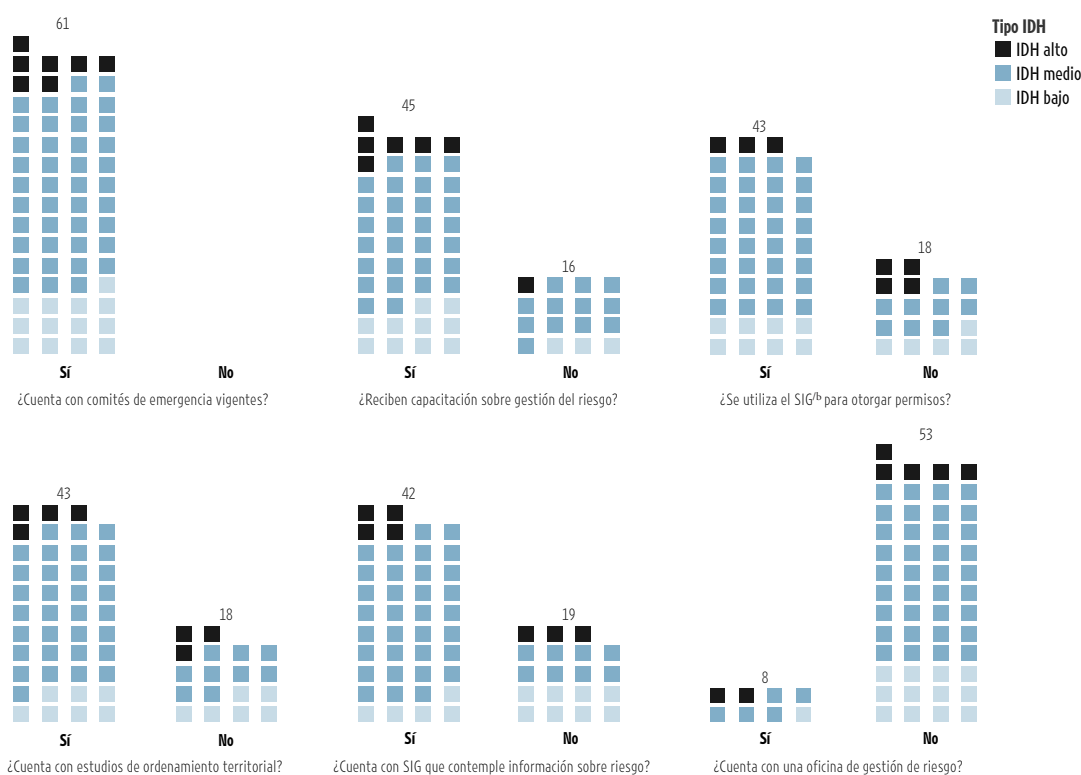
riesgo de desastres. Pese a su importancia, solo una cuarta parte de los cantones del país, aproximadamente, cuenta con un plan regulador cantonal (PRC). Otra cuarta parte tiene planes parciales, sobre todo en Guanacaste y Puntarenas. Además, en el 54,7% de los municipios que tienen PRC esos instrumentos están desactualizados. Como destaca el Informe, la ausencia de ordenamiento territorial es un elemento determinante del impacto de los desastres en Costa Rica.

Como complemento a esta investigación 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. Hasta el 2016, al menos 55 ayuntamientos contaban con un plan cantonal de desarrollo humano (PCDH) apropiado. Sin embargo, esto no ha incluido a todos los municipios; a mediados de 2017, 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. No obstante, en las entrevistas a profundidad, realizadas en forma paralela a la consulta, se

Instrumentos de gestión del riesgo en municipalidades consultadas^{a/}, 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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, con base en Ramírez y Araujo, 2017 y PNUD y UCR, 2016.

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 posibles nuevas construcciones o los índices de fragilidad ambiental de las zonas donde se localizarían.

En cuanto a la GRD, el 72,1% de los municipios ha creado instancias administrativas 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). 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.

También, todas las municipalidades consultadas afirmaron que cuentan con un comité municipal de emergencia (CME) y casi todas 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.

Más información en página 203 del *Informe Estado de la Nación 2017*.





GOBIERNOS RECURREN CON FRECUENCIA A DECRETOS EJECUTIVOS PARA REGULAR TEMAS AMBIENTALES

- ▶ Destaca su uso para normar aspectos relacionados con trámites, permisos, modalidades de gestión y gobernanza de recursos naturales.
- ▶ Uso del decreto ejecutivo ha ampliado considerablemente el marco normativo ambiental del país.

El decreto ejecutivo, como instrumento de gestión de disposiciones ambientales, ha sido empleado con alta frecuencia por los gobiernos costarricenses, y sin un patrón claro de uso.

Desde 2016 el Programa Estado de la Nación (PEN) ha venido construyendo una base de datos de decretos ejecutivos, como fuente de información para las investigaciones que se realizan en el *Informe Estado de la Nación*. En la edición 2017 del Informe, se aprovechó esta herramienta para estudiar el alto número de decretos sobre asuntos ambientales que se emiten cada año en el país. Por lo que se registraron los decretos en esta materia promulgados en los dos primeros años de los gobiernos desde 1990.

El análisis realizado refutó la hipótesis de que el decreto ejecutivo se ha utilizado para generar disposiciones, resolver conflictos o mejorar la gobernanza en el área ambiental, en respuesta a la dificultad para aprobar leyes que se observa desde

la instauración del multipartidismo en la Asamblea Legislativa.

Contrariamente, este estudio destaca el uso del decreto desde hace varios años por parte de las administraciones gubernamentales, 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.

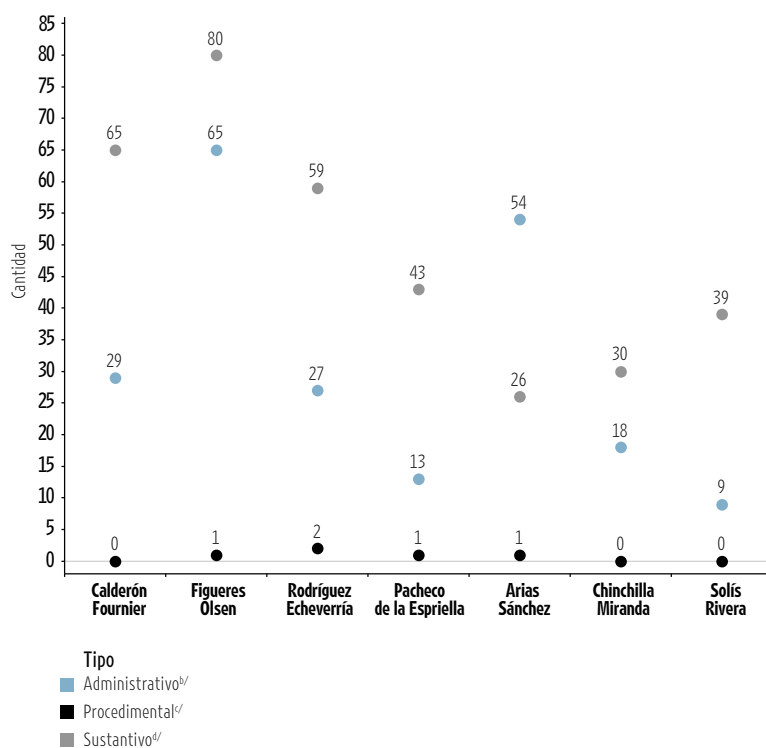
Cabe mencionar que el decreto ejecutivo no tiene el alcance para regular derechos fundamentales de la población, por lo que sigue siendo necesaria la actividad legislativa para llenar los vacíos legales o solucionar conflictos.

Desde hace más de dos décadas el uso de instrumentos específicos, como el decreto ejecutivo, han ampliado el marco

normativo del país considerablemente. Entre enero de 2016 y marzo de 2017 se emitieron más de cien normas ambientales de diversa índole. 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.

Además, durante 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.

Número y tipo de decretos ejecutivos sobre temas ambientales, por administración^{a/}. 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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Cabrera, 2017, con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN y Ramírez, 2016.

Más información en página 213 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



PROTESTA CIUDADANA EN TEMAS AMBIENTALES MANTIENE NIVELES QUE SUPERAN EL PROMEDIO

- ▶ Durante 2016 las acciones colectivas sobre asuntos ambientales representaron un 15,8% del total, el porcentaje más alto del período 1993-2016.
- ▶ Asuntos relacionados con actividades productivas, el acceso a los recursos (agua), y el proyecto de Ley de Bienestar Animal fueron los principales temas generadores de conflicto.

Las acciones colectivas sobre asuntos ambientales siguen aumentando en un contexto en el que, más bien, la protesta ciudadana en general ha disminuido desde 2014. Durante siete años, la movilización social sobre este tema ha estado por encima del promedio reportado desde 1993.

El análisis sobre conflictividad realizado para el *Informe Estado de la Nación 2017* destaca que el activismo social en general y el ambiental son disímiles en términos de tendencias; en el segundo de estos ámbitos las luchas no presentan “picos” de conflicto, sino que se diseminan a lo largo del tiempo. En 2016 se registraron 51 casos, uno más que en 2015.

Esta situación ha hecho que la protesta ambiental tenga una importancia creciente en el escenario global de las acciones colectivas en el país. Se evidencia que, durante 2016, el peso relativo de la conflictividad sobre asuntos ambientales en relación al total de las manifestaciones ciudadanas fue de un 15,8%, la propor-

ción más alta del período. Esta tendencia al alza se observa desde inicios del siglo.

La información analizada en este Informe exhibe tres áreas temáticas generadoras de conflicto, a saber: diversas actividades productivas, el acceso a los recursos (agua) y la discusión sobre el proyecto de Ley de Bienestar Animal.

En primer lugar, los asuntos relacionados con las actividades productivas 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. Cabe destacar que la defensa del ambiente no fue la motivación en todos los casos; en algunos se trató, más bien, del apoyo a ciertas modalidades de producción o directamente el rechazo a normas y regulaciones ambientales. Los pequeños productores, frijoleros, arroceros, piñeros y pescadores fueron los principales actores.

El segundo motivo de protesta es el acceso a los recursos, específicamente 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. Además, 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.

También 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. Primero, en 2016 los actores principales fueron los grupos de vecinos y los productores agropecuarios. Esto varía cada año, pero la presencia de protagonistas locales es mucho más constante en este ámbito que en los demás asuntos que son motivo de conflicto en el país. Segundo, con respecto a los métodos de protesta, 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.

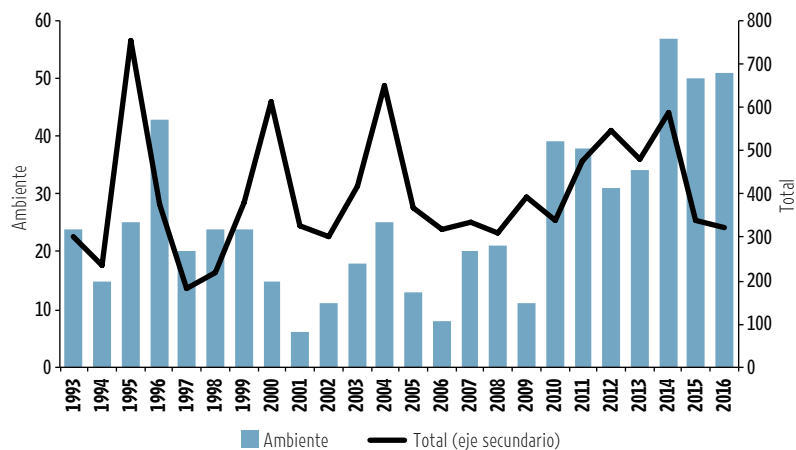
Por último, se reitera el hecho de que el Estado (entendido como el conjunto de instituciones que conforman los tres poderes de la República) es el destinatario al que se dirige, de forma mayoritaria y creciente, la protesta ambiental. Así sucedió en el 88% de las movilizaciones registradas en 2016.

Asimismo, en esta edición se reportan otros conflictos asociados al tiburón martillo y el registro y evaluación de los productos agroquímicos. En el primer caso, 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 de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites) y llegó a manos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (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 Ministerio de Agricultura y Ganadería (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.

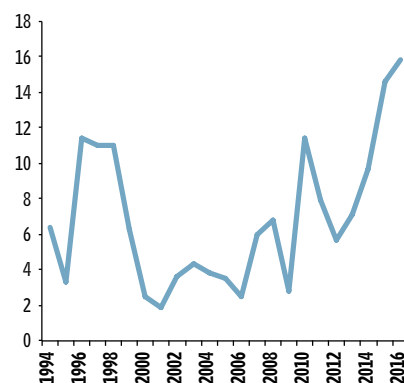
En segundo lugar, la promulgación, entre el año 2016 e inicios del 2017, de dos instrumentos asociados al registro y evaluación de los productos agroquímicos y los ingredientes que ingresan al país. Estos han generado reacciones contrapuestas de los actores sociales e institucionales.

Acciones colectivas totales y sobre temas ambientales



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Acciones colectivas sobre medio ambiente, como porcentaje del total general



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Más información en página 221 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



LA CIUDADANÍA CONOCEN DE TEMAS AMBIENTALES, PERO NO SE REFLEJA EN ACCIONES Y PRÁCTICAS DE SU VIDA COTIDIANA

- Según encuesta realizada para conocer actitudes ciudadanas sobre el ambiente, el 57% de los encuestados están “muy de acuerdo” con que la economía del país puede crecer y progresar; igual o más, si se protege el ambiente.
- El 73% piensa que la población costarricense no hace nada para resolver los problemas ambientales, aunque se preocupa por ellos; un 17% opina que la sociedad del todo no está interesada en el tema.

Las personas en el país han interiorizado un discurso sobre asuntos relacionados con ambiente, porque les importa el tema; no obstante, este supuesto conocimiento no se refleja en sus hábitos cotidianos y prácticas en materia ambiental.

Esta conclusión se desprende de las respuestas obtenidas de la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”, que se realizó a mediados de 2017 por el Programa Estado de la Nación (PEN), con el apoyo del proyecto “Creación de capacidades de los acuerdos multilaterales ambientales” (AMAs) del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

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 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. Así, por ejemplo, el 57% de las personas entrevistadas señaló estar “muy de acuerdo” con que la economía del país puede crecer y progresar igual o más si se cuida la naturaleza.

La aplicación de dicho instrumento también permitió medir cuán informada se considera la gente sobre la problemática ambiental y algunos riesgos asociados. 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.

Cabe destacar que los grados de información y conocimiento 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.

Aunque las percepciones y criterios recogidos por la encuesta denotan que las personas le asignan al tema ambiental un alto grado de relevancia, la información recopilada evidencia una desvinculación

entre los hábitos en la práctica (tanto a nivel de hogares como de individuos) y la importancia asignada a ellos.

En el caso de los hogares se indagó acerca de algunas acciones específicas. De manera positiva, 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%).

En el plano individual se trabajó con una escala que midió la frecuencia (“siempre”, “a veces” o “nunca”) con la 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 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).

Al contrastar las prácticas individuales con distintas variables, se observa que las nuevas generaciones muestran un índice de acción personal significativamente 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.

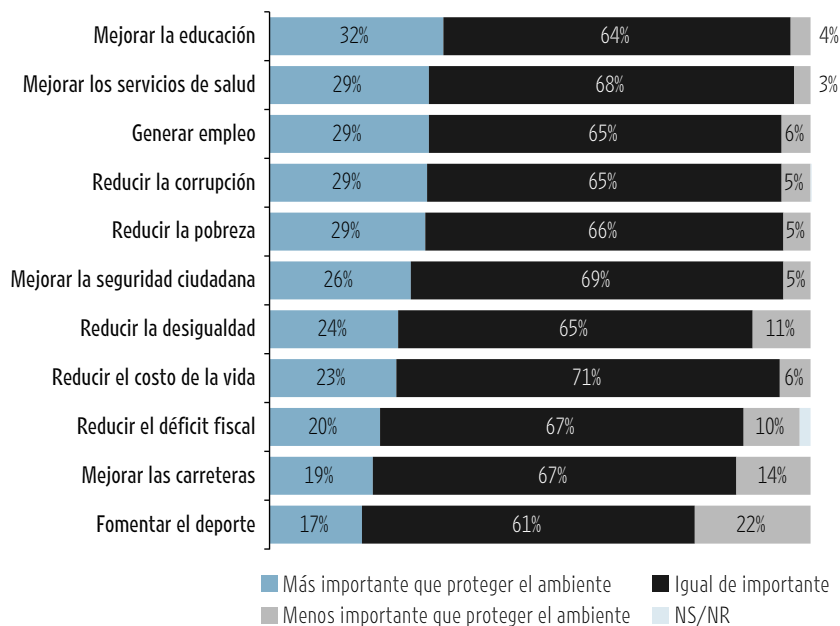
La encuesta también planteó un conjunto de afirmaciones sobre la población costarricense y su preocupación ambiental, y se encontró que el 73% considera que la ciudadanía no hace nada para resolver los problemas ambientales, aunque sí se preocupa por ellos, y un 17% cree que estos asuntos no le interesan del todo a la colectividad.

Asimismo, se preguntó de quién es la responsabilidad de proteger el ambiente y en qué medida la cumplen (ambos casos en una escala de 1 a 10). 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 Ministerio de Ambiente y Energía) 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.

Por otra parte, se midió la disposición de las personas para incorporar conductas responsables. Los hábitos relacionados 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. 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.

Con respecto a acciones menos comunes, como la sustitución 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

Importancia de proteger el ambiente, en comparación con otros retos del país (porcentajes)

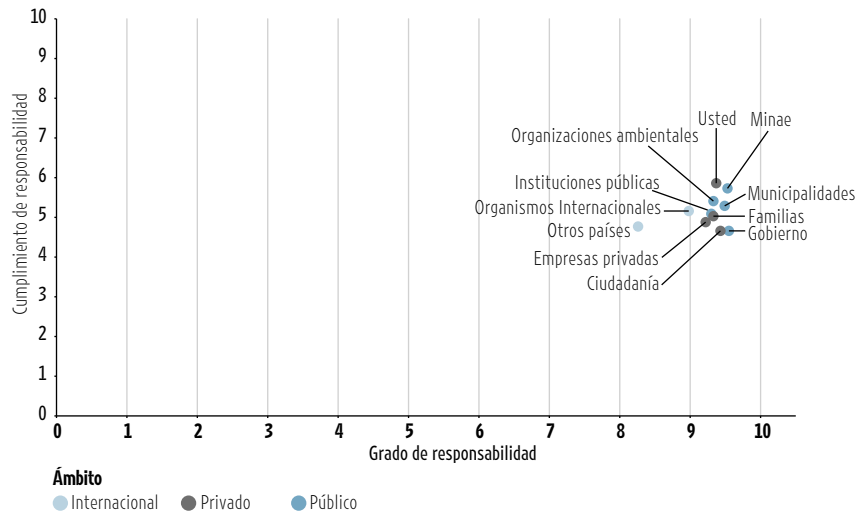


Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, con datos de la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”, del PEN.

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.

Adicionalmente, en los hábitos relacionados con el transporte, se considera urgente la aplicación de políticas públicas que mejoren las alternativas y además fuercen el cambio. 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. 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 usar el transporte público de manera ocasional o compartir el vehículo. 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.

Grado promedio de responsabilidad asignada en la protección ambiental y grado de cumplimiento, según actor^{a/}



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: *Informe Estado de la Nación, 2017*, con datos de la encuesta "Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio", del PEN.

Finalmente, 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 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.

Más información en página 233 del *Informe Estado de la Nación 2017*.





LA MAYORÍA DE PERSONAS ESTÁ DISPUESTA A SER RESPONSABLE CON EL AMBIENTE

- ▶ Las mujeres y personas de 45 años o más, son los dos grupos con mayor disposición a asumir actitudes responsables.
- ▶ Los jóvenes tienen menos interés en el cambio, particularmente de niveles socioeconómicos y educativos bajos.

El *Informe Estado de la Nación 2017* realizó una clasificación de las personas entrevistadas en la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”, de acuerdo con su disposición a tener actitudes y comportamientos responsables con el ambiente; la cual evidencia que la mayoría de encuestados posee una actitud positiva para contribuir responsablemente en este tema.

Este ejercicio de clasificación se hizo con base en diversas preguntas y secciones de la encuesta, realizada a mediados de 2017 por el Programa Estado de la Nación (PEN) con el apoyo del proyecto “Creación de capacidades de los acuerdos multilaterales ambientales” (AMAs) del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como parte de la sistematización de datos obtenidos con esta herramienta, se realizó un análisis factorial y de conglomerados que permitió delimitar

cuatro grupos específicos: “dispuestos a todo”, “dispuestos con condiciones”, “desentendidos” y “apáticos”.

Distintas ediciones del *Informe Estado de la Nación* han señalado que en el país 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 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.

Con el propósito de contribuir a llenar el gran vacío de información sobre las prácticas de las personas en el tema ambiental, para el Informe 2017 se aplicó esta encuesta, para 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.

Ante este contexto, los hallazgos de la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio” revelan que la mayor parte de las personas entrevistadas se encuentra en los segmentos que tienen disposición al cambio, aunque de formas distintas: a veces con mayor 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, en particular, de niveles socioeconómicos y educativos bajos. En cambio, resalta un mayor compromiso entre las mujeres.

El primer grupo, denominado “dispuestos a todo” (32,8%), tiene mayor iniciativa para tomar acciones de ahorro y eficiencia en el uso de los recursos y el transporte colectivo. Considera que el ambiente es un asunto prioritario que

atañe a toda la ciudadanía, no solo al Gobierno. Estos 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. Posee más representación de mujeres, personas de 45 años o más, de nivel socioeconómico alto y mayor escolaridad que la media.

Los “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 de manera responsable 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. Nuevamente, en este grupo predominan las mujeres, personas de 45 años o más, residentes de hogares de nivel medio y alto, y una escolaridad superior al promedio.

Por su parte, los “desentendidos” (21,8%) corresponden a 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.

Mientras que los clasificados como “apáticos” (23,7%), no están dispuestos 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.

Con base en esta clasificación, el Informe 2017 destaca que los dos segmentos menos dispuestos (desentendidos y apáticos) asignan la responsabilidad a otros, ya sea al Gobierno o a quienes contaminan. Tanto los “apáticos” como los “dispuestos con condiciones” serían más propensos a tomar acciones si estas fueran motivadas por medidas económicas.

Además, los dos grupos con mayor disposición al cambio 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.

Más información en página 233 del *Informe Estado de la Nación 2017*.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

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 destrabar el sistema político, ni a resolver otros problemas crónicos que afectan a la sociedad costarricense. Sin ser desdénables, 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 persis-

tente 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 sindicales, los grupos empresariales y la ciudadanía en general.



NUEVA REDUCCIÓN DE ACCIONES COLECTIVAS SUCEDIÓ EN TODOS LOS GRUPOS SOCIALES

- Entre enero y diciembre de 2016, se contabilizó un total de 323 acciones colectivas, valor inferior al promedio anual de 395 para la serie histórica.
- País no experimentaba una reducción de la protesta ciudadana en dos años consecutivos desde hace una década.

La protesta ciudadana disminuyó por segundo año consecutivo durante 2016 e inicios de 2017, generado por un descenso en las acciones colectivas de todos los grupos sociales para los que se tiene registro, incluyendo a los gremios sindicales, los empresarios y la ciudadanía en general.

La base de datos del Programa Estado de la Nación (PEN) contempla los registros de acciones colectivas desde enero de 1992. En esta ocasión, el *Informe Estado de la Nación 2017* señala que entre enero y diciembre de 2016, se contabilizaron un total de 323 protestas, cifra inferior al promedio anual de la serie histórica de 395.

Costa Rica no experimentaba la reducción de la conflictividad ciudadana durante dos años consecutivos 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.

Los distintos grupos siguen expresando su malestar por los problemas que los

aquejan; sin embargo, en ningún caso se ha generado un episodio de conflictividad intensa que haya afectado la gestión política o la convivencia general de la sociedad. Este descenso sostenido en las manifestaciones sociales alcanzó su punto más bajo en marzo de 2017, con solo 8 protestas. Durante todos los meses del año, con excepción de diciembre, es común que se presenten valores de más de un dígito; fue en abril de 1997 la última vez que se registró un solo dígito en un mes distinto a diciembre.

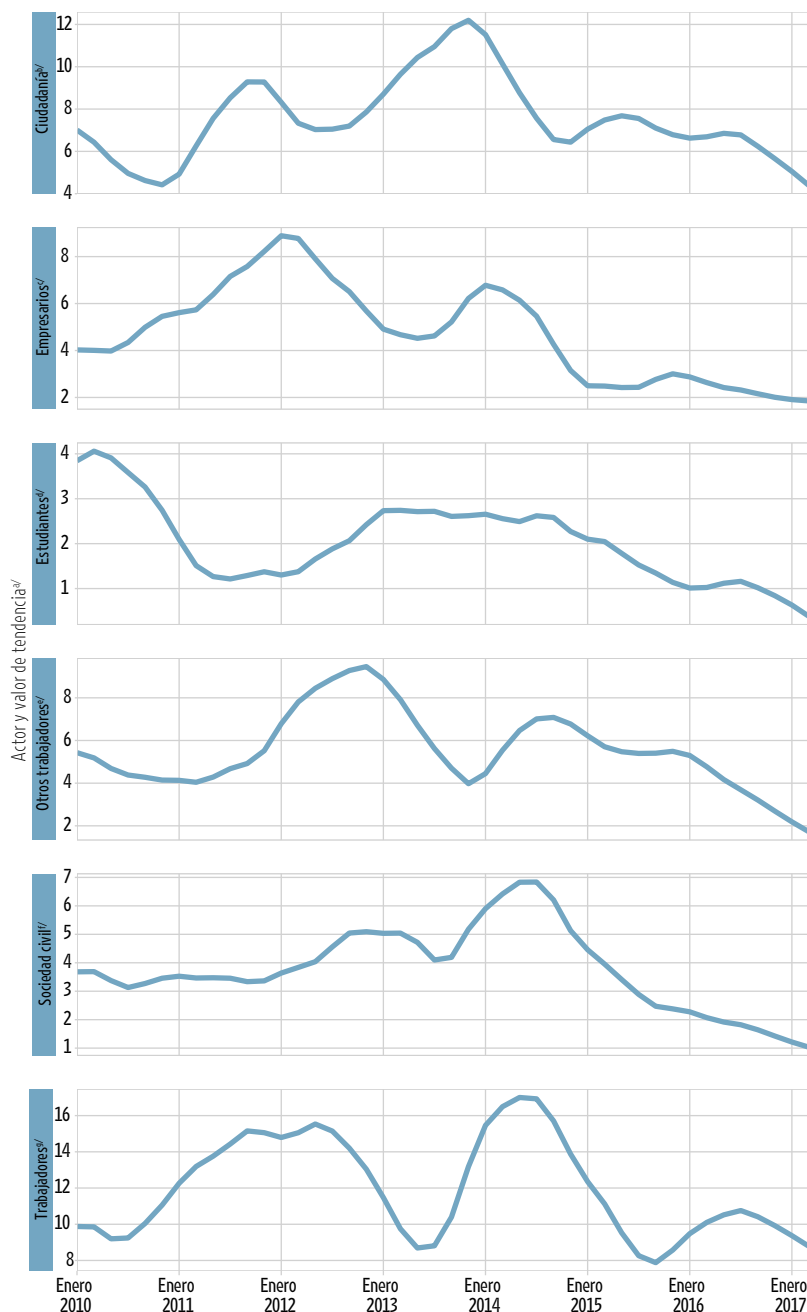
Un análisis desagregado e información actualizada que contempla el más reciente *Informe Estado de la Nación 2017*, confirman la reducción generalizada de la protesta en todos los actores sociales para los que se posee registro: trabajadores públicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, sector estudiantil, otros trabajadores y ciudadanía.

Al analizar el comportamiento de cada uno de estos grupos, desde enero de 2010, se evidencia que 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. Esta tendencia revela que los trabajadores públicos protestan con mayor intensidad, y oscilan entre momentos de relativa calma y coyunturas de fuerte activismo social. Algo similar ocurre con la ciudadanía, la cual, dado que no tiene una organización estable, tiende a utilizar más las manifestaciones callejeras.

Por otra parte, 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.

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.

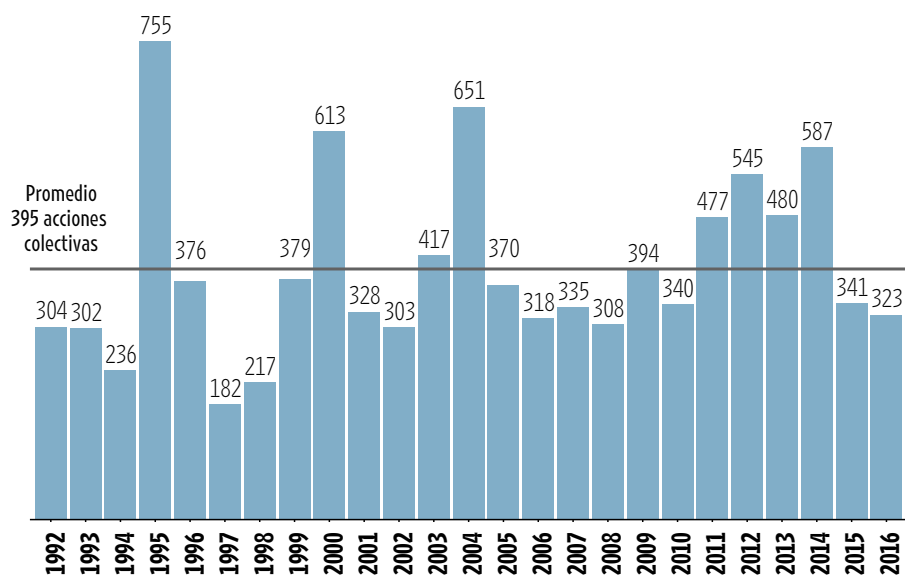
e/ Otros trabajadores: trabajadores del sector informal, desempleados, extrabajadores, grupos de profesionales y trabajadores del sector privado.

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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Gómez Campos, 2017, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.


Acciones colectivas por año



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

Más información en página 286 del *Informe Estado de la Nación 2017*.





MEJORA RESPALDO CIUDADANO A LA DEMOCRACIA PERO ELECTORES CONTINÚAN REFLEJANDO APATÍA POLÍTICA

- ▶ En 2016 el índice de estabilidad democrática, que mide el apoyo a la democracia y la tolerancia política, fue de 42 en una escala de 0 a 100; representa una mejora significativa, ya que en 2014 fue de 29.
- ▶ Entre junio de 2011 y agosto de 2017, en promedio, el 61% de la población no simpatizaba con ningún partido, lo que refleja el profundo desencanto con la política.

El apoyo ciudadano a la democracia y la tolerancia política mejoraron de manera significativa durante 2016, lo cual revirtió una tendencia de erosión de ambos indicadores en el largo plazo; no obstante, la situación predominante a poco más de un año de las elecciones presidenciales de 2018 refleja una apatía política por parte de los electores.

Hace cuatro años, antes de la campaña electoral de 2013-2014, los principales indicadores políticos estuvieron en los niveles más bajos desde que se tiene registro. El *Informe Estado de la Nación del 2013* había anunciado que el país iniciaba la campaña en el contexto más adverso desde 1978, cuando empezó a realizarse la encuesta “Barómetro de las Américas, la cual mide el índice de estabilidad democrática.

En esta ocasión, los estudios llevados a cabo para el reciente *Informe Estado de la Nación 2017* dan cuenta de que el escenario ha mejorado considerablemente desde el punto de vista estructural. Los

indicadores relacionados con el apoyo ciudadano a la democracia arrojaron 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. Durante 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, lo que sugiere que los fundamentos del sistema costarricense siguen siendo sólidos.

Sin embargo, a pesar de los indicadores positivos registrados en términos de la estabilidad democrática, persisten al mismo tiempo una serie de condiciones adversas para la competencia política. Por un lado, los datos sobre los factores coyunturales asociados al quehacer de las instituciones dan cuenta de una fuerte apatía política entre la población. El descontento ciu-

dadano está muy extendido en todo el país. Este es un fenómeno complejo y variado que paradójicamente, evidencia que el sentimiento de molestia ciudadana no se enfoca de modo prioritario en el desempeño de los gobiernos, sino que el malestar es más intenso con la situación y el rumbo del país.

La situación económica 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. En cuanto al desempeño específico de los asuntos políticos, en promedio la mitad de la población manifiesta descontento, y solo una de cada tres personas expresa interés en la política.

Por otra parte, el comportamiento de apatía política previo a las elecciones de 2018 es radicalmente opuesto a lo que experimentó el sistema político hace más de dos décadas. El alineamiento

partidario, medido con el indicador de las simpatías que expresan los ciudadanos hacia los partidos, cuenta una historia de profundo desencanto con la política. A inicios de la década de 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.

A partir del año 2000 se dio un realineamiento. Fue un período de erosión del

bipartidismo por diversos motivos, entre estos destacan los escándalos de corrupción que involucraron a expresidentes del PLN y el PUSC. Alrededor del año 2011 el desalineamiento se intensificó: la mayoría de la población dejó de manifestar afinidad clara con alguna de las

Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica^{a/}



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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, con datos de Unimer y el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

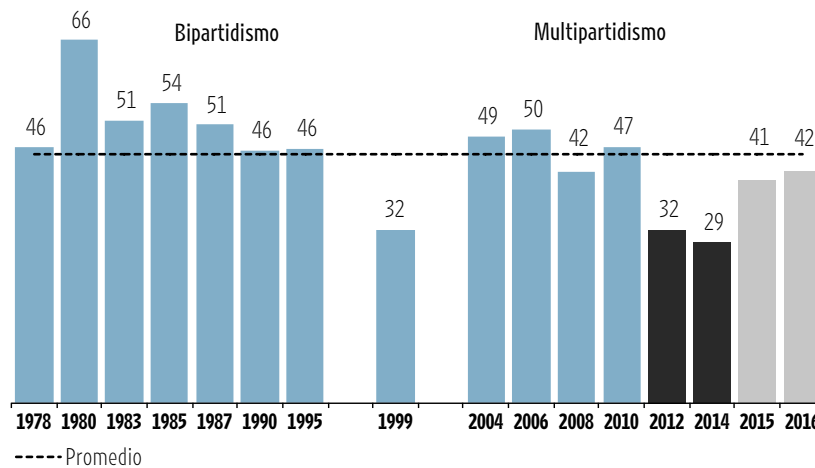
múltiples organizaciones políticas. De acuerdo con la información disponible, entre junio de 2011 y agosto de 2017, en promedio, el 61% de la población decía no simpatizar con ningún partido.

El análisis realizado para este Informe 2017 evidencia que la transformación experimentada en 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 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; este fenómeno llegó a su punto máximo en la elección de 2010 y se redujo levemente en la de 2014.

Índice de estabilidad democrática^{a/} 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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Alfaro, 2017, con datos de la encuesta “Barómetro de las Américas”, de Lapop.

Más información en página 250 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



PODER EJECUTIVO PRESENTA MEJORAS EN SU GESTIÓN PESE A DIFICULTADES DEL CONTEXTO POLÍTICO

- ▶ En el último año, el Gobierno mejoró la tasa de éxito de su agenda en el Congreso, al pasar del 3% en el primer año al 8% en el segundo y 14% en el tercero; pero el indicador está por debajo del promedio de la serie histórica.
- ▶ Los datos de largo plazo muestran 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 2016 e inicios del 2017, hubo mejoras en la gestión del Gobierno con respecto a 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. Además, tuvo una leve recuperación en la tasa de éxito de sus iniciativas de ley en el Congreso. Estos avances relativos ocurren en un contexto de creciente complejidad para la gestión presidencial.

Este escenario adverso del Gobierno ante el Congreso se explica por dos factores claves. Primero, destaca la ausencia de mayorías parlamentarias del partido oficialista, lo que dificulta el trámite ágil de su agenda. El segundo se relaciona con la baja capacidad que tiene el Ejecutivo para impulsar sus iniciativas en la Asamblea Legislativa.

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.

Por otro lado, los datos de largo plazo analizados por el Programa Estado de la Nación muestran 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%); pero con la consolidación del multipartidismo, la proporción se redujo a 32%.

Desde hace tres años, el *Informe Estado de la Nación* viene evaluando la dinámica de las sesiones extraordinarias

en la Asamblea Legislativa, cuando es potestad del Ejecutivo definir los temas de discusión parlamentaria. Con base en este análisis, los resultados confirman que, a partir de 2002, el Gobierno 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.

En el análisis se utilizaron datos para veintiún años (tres primeras legislaturas de cada gobierno desde 1990) y 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 en 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 el más reciente con 284.

A pesar de las dificultades en el escenario político enfrentadas por el Ejecutivo, el análisis realizado para este *Informe Estado de la Nación 2017* destaca las mejoras en su gestión durante 2016 e inicios del 2017, con respecto a los dos años previos. Al analizar la tasa de aprobación de los proyectos de ley convocados, los datos de largo plazo permiten observar 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.

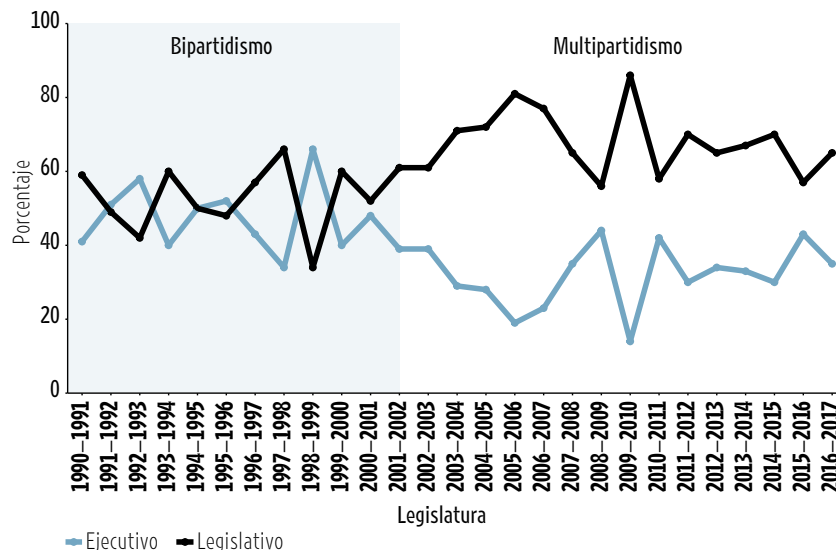
Otro de los resultados positivos experimentado por el Gobierno, corresponde a la recuperación significativa en la evaluación ciudadana sobre su desempeño. De acuerdo con los datos del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, entre noviembre de 2014 y noviembre de 2016 se incrementaron de manera sustancial las opiniones negativas sobre el Gobierno. No obstante, en las más recientes mediciones de marzo y agosto de 2017, se observa una mejora significativa de las opiniones ciudadanas sobre su gestión.

Asimismo, el Informe destaca que el Gabinete presidencial no sufrió cambios que produjeran inestabilidad política,

tal y como sucedió en otros años. La nueva información obtenida, 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 ocurrió por *shocks* políticos). Las salidas fueron en las carteras

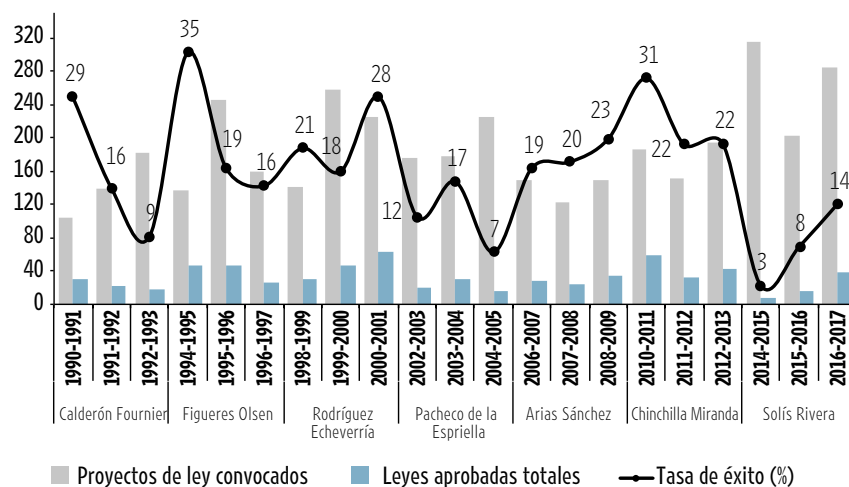
de Trabajo y Economía, y obedecieron a la incorporación de ambos jerarcas a la contienda electoral, como precandidatos del Partido Acción Ciudadana. En los primeros dos años del actual Gobierno hubo diez cambios, y en cuatro de ellos sí mediaron situaciones de alto perfil público que deterioraron la imagen del Ejecutivo.

Proporción de la legislación aprobada, según iniciativa



Fuente: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito^{a/} del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias^{b/}




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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, con información de la base de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias en el Congreso 1990-2017 y de legislación aprobada 1990-2017 del PEN.

Más información en página 264 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



MÚLTIPLES RESTRICCIONES Y CONTROLES INSTITUCIONALES LIMITAN USO DE DECRETOS EJECUTIVOS

- ▶ En la actualidad se emiten menos decretos ejecutivos que en la década de los noventa.
- ▶ Se evidencia la reducción del uso de los decretos de muy alto alcance, como los reglamentos de servicio público y técnicos; normas que otorgan mayor capacidad de incidencia al Ejecutivo.

El alcance de los decretos ejecutivos, como herramienta del gobierno para generar cambios políticos y sociales sustantivos, es limitado; ya que estos enfrentan gran cantidad de restricciones normativas y controles institucionales.

En el 2016, el Programa Estado de la Nación (PEN) construyó una base de decretos ejecutivos con datos a partir de 1990. Por medio de esta información fue posible determinar, por primera vez, la cantidad de decretos emitidos para los tres primeros años de gobierno. Los hallazgos mostraron que esta herramienta era usada con más frecuencia en la década de los noventa que en la actualidad.

Un análisis a profundidad realizado para la edición *Informe Estado de la Nación del 2017* amplió dicha base de datos, con información disponible que abarca los primeros tres años de las siete administraciones que ha tenido el país desde 1990, es decir, veintiún años. En esta ocasión se presenta una clasificación que agrupa los decretos en

seis categorías, según sus alcances social y normativo: muy alto (reglamentos de servicio público, otros reglamentos y normas técnicas), alto (reglamentos de ley y acuerdos internacionales simplificados), medio alto y medio bajo (actos de considerable afectación social, pero baja normatividad, tales como los actos puntuales derivados de leyes previas, como la promulgación de políticas públicas), bajo y muy bajo (poseen menos grado de afectación social, ya que sus efectos se circunscriben a la administración y no a los administrados, como los cambios en las leyes del Presupuesto Nacional).

De acuerdo con esta tipología, es particularmente evidente la reducción en el uso de decretos de alcance bajo. Una serie de acciones que, en el pasado las realizaba el Poder Ejecutivo vía decreto, hoy son atendidas por cada ministerio de forma individual. Por ejemplo, las autorizaciones de expropiación de terrenos para obras de infraestructura, que son

innecesarias a partir de 1995, cuando se aprobó la Ley de Expropiaciones.

Otro de los hallazgos relevantes obtenidos corresponde a la disminución de los decretos de muy alto alcance, como los reglamentos de servicio público y técnicos, y también el incremento relativo en la categoría de alto alcance, que incluye las reglamentaciones específicas que se emiten por mandato legal.

Los decretos de alto alcance son las normas que otorgan mayor capacidad de incidencia al Ejecutivo, ya que pueden ampliar el ordenamiento jurídico y, con ello, las potestades del Gobierno. Por lo tanto, podría esperarse 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; tal y como se menciona previamente, el uso de los decretos de alto alcance se ha visto reducido por la existencia de mayores controles constitucionales.

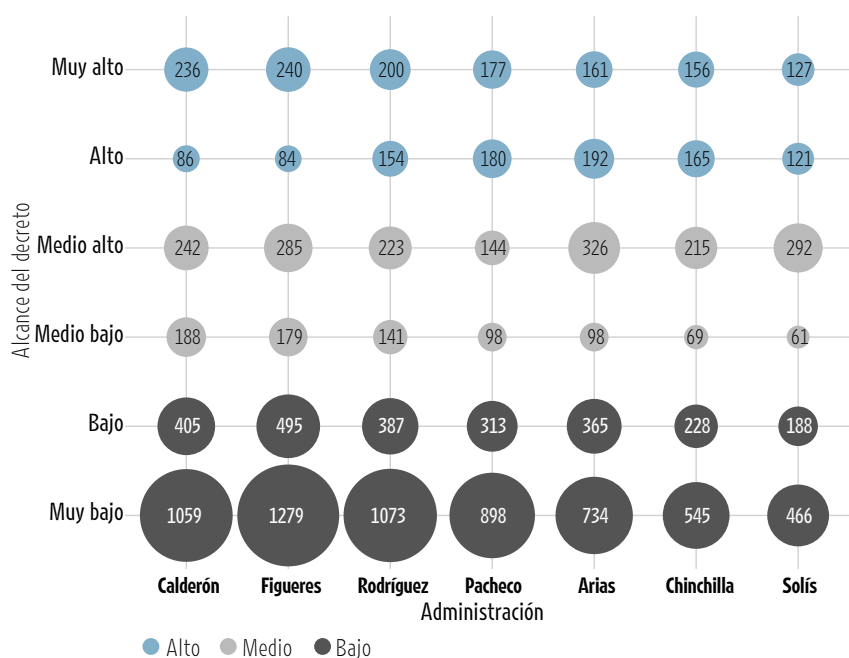
Otra base de datos construida por el PEN también permitió analizar los distintos controles constitucionales sobre los decretos ejecutivos. Esta información sirvió para determinar cuántos de los actos del Ejecutivo fueron impugnados ante la Sala Constitucional por sospechas de roce con los derechos fundamentales. 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, lo que corresponde a una proporción de apenas un 3%.

Los datos analizados reflejan que entre los recursos admitidos por la Sala Constitucional 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.

En conclusión, el decreto ejecutivo es un mecanismo útil para la acción coordinada de la institucionalidad y la definición de políticas públicas concretas. Sin embargo, la información disponible por parte del Programa Estado de la Nación sugiere que esta no es la llave para superar el inmovilismo legislativo, o bien la ausencia de políticas sobre asuntos fundamentales para el desarrollo humano.

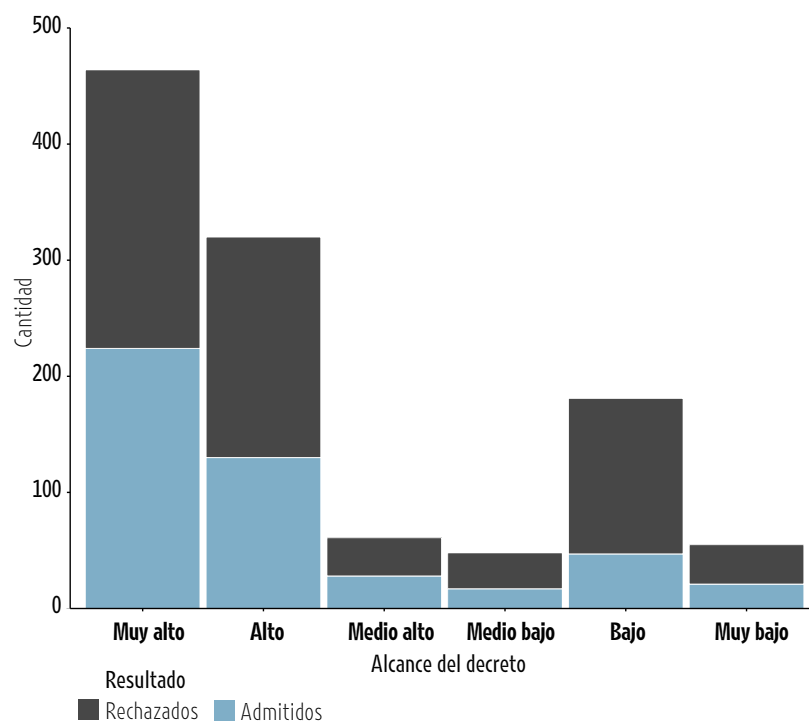
Cantidad de decretos por administración, según alcance^{a/}
(primero, segundo, tercer año de gobierno)



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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, con información de Ramírez, 2017, y la base de datos de decretos ejecutivos 1990-2017 del PEN.

Cantidad de recursos de inconstitucionalidad contra decretos ejecutivos, por alcance, según resultado de admisibilidad de la Sala Constitucional. 1990-2017^{a/}



a/ Se consideran los decretos emitidos durante los tres primeros años de los gobiernos del período 1990-2017.

Fuente: *Informe Estado de la Nación, 2017*, con información de Ramírez, 2017, y la base de datos de decretos ejecutivos y de control constitucional del PEN.

Más información en página 268 del *Informe Estado de la Nación 2017*.





CRECIENTE LENTITUD DEL PROCESO LEGISLATIVO ENTORPECE COORDINACIÓN ENTRE EL EJECUTIVO Y EL CONGRESO

- ▶ En promedio, se necesitan 575 días para aprobar una ley (1,6 años).
- ▶ En los últimos dos gobiernos la mayoría de las leyes aprobadas, en los dos primeros años, provienen de administraciones anteriores (lo que se denomina legislación heredada).

Los tiempos para construir acuerdos en la Asamblea Legislativa son cada vez mayores, lo que dificulta significativamente la gestión entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. En los últimos años, el proceso legislativo se ha caracterizado por una creciente lentitud, que dificulta la entrega de política pública efectiva y oportuna.

Los datos muestran que, en promedio, se necesitan 575 días para aprobar una ley (1,6 años). De las 2.301 leyes registradas en la base de datos, se excluyeron 103 casos (4,5%) que presentan valores extremos a fin de obtener una imagen más real del comportamiento general del proceso legislativo.

Precisamente, un estudio del más reciente Informe permite observar cambios en el tiempo promedio de aprobación por legislatura. Salvo dos años (1990-1991 y 1993-1994), todos los demás 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 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.

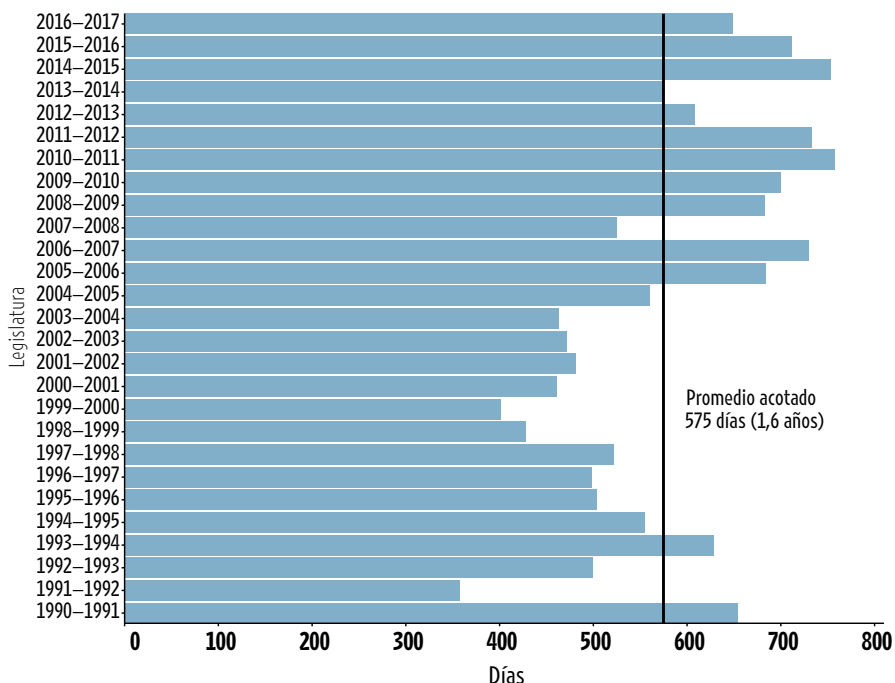
Estos hallazgos revelan que el sistema multipartidista tiene efectos en la gestión política. A partir de 2002 la democracia costarricense se fortaleció con la presencia de más partidos en el Congreso. No obstante, las reglas de discusión y toma de decisiones en el trámite de los proyectos no han sido modificadas, para ajustarlas a la nueva realidad.

Además, 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.

Por ejemplo, dicha dinámica se mantiene desde 1990, pero se agravó a partir de 2010. En la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), por primera vez desde que se tienen datos, la legislación heredada fue mayoritaria incluso durante el segundo año. Hasta en la tercera legislatura la mayoría de las propuestas de ley fue iniciativa de las autoridades en funciones. Esto mismo ha sucedido durante la administración Solís Rivera. 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.

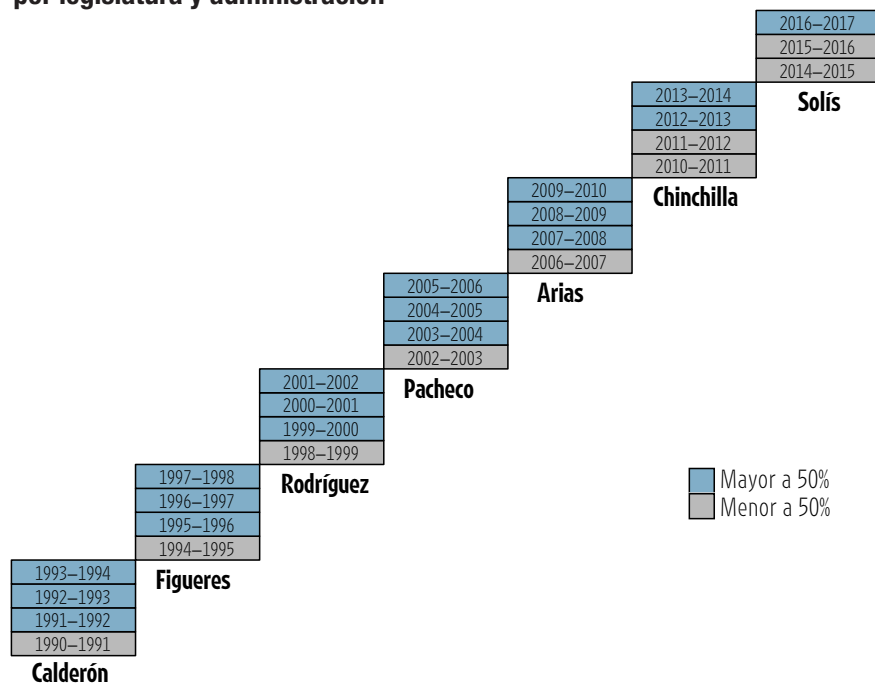
Duración promedio de la aprobación de leyes, por legislatura^{a/}



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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Proporción de leyes que fueron iniciativa de la administración en ejercicio, por legislatura y administración



Más información en página 278 del *Informe Estado de la Nación 2017*.

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



CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN ELECTORES AFECTAN VÍNCULOS CON PARTIDOS POLÍTICOS E INCLINACIÓN A VOTAR

- Concentración de votantes en dos generaciones impone una dificultad adicional a los partidos que competirán en las elecciones presidenciales de 2018.
- El 85% de los 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%.

Los cambios demográficos en la composición de la población en edad de votar han impactado de manera significativa la democracia del país, específicamente, en dos aspectos fundamentales: los vínculos de los electores con los partidos políticos y la disposición de las personas a emitir el voto.

En la actualidad 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.

El más reciente *Informe Estado de la Nación 2017* llevó a cabo un análisis especial, que provee información novedosa sobre las tendencias de largo plazo de la participación ciudadana en los procesos electorales. Su finalidad es contribuir a que los votantes tengan un mejor conocimiento sobre el contexto

en que se desarrollará la nueva campaña electoral, así como ofrecer a las autoridades electorales y a los partidos políticos elementos de juicio que pueden ser relevantes en la planificación de sus acciones. Adicionalmente, servirá como insumo de la plataforma electrónica “VotemosCR”, creada por el Programa Estado de la Nación (PEN) como parte del “Sistema de seguimiento de la oferta electoral”.

Hace tres décadas (en 1986) el votante promedio en Costa Rica tenía 37 años, para el 2017 tiene 42. Durante 1986, la pirámide de la distribución por edades simples del padrón electoral concentraba en su base a los electores más jóvenes; el padrón estaba dominado por el grupo que entonces tenía entre 18 y 34 años, y que pese a ser mayoritario, no era necesariamente el que más participaba en los comicios. En 2014, la representación de la población electoral perdió la forma tradicional de una pirámide. A la típica concentración 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.

Ante esta realidad, el análisis realizado para este Informe destaca que 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.

Uno de los principales efectos de la transición demográfica en los electores corresponde al creciente distanciamiento entre los partidos políticos y el electorado. Los votantes que hoy tienen 50 años o más, (nacieron en 1967 o antes) heredaron una sólida identidad

partidaria y un alto activismo político debido a los conflictos sociopolíticos de los años cuarenta y sus repercusiones posteriores. En sentido opuesto, 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, ya que fueron socializados en una época en que los conflictos de mediados de siglo XX eran ya un recuerdo lejano.

Las marcadas diferencias en el activismo político de los costarricenses entre 1980 y 2017 son evidentes. Para este último año, además, una encuesta realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica 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.

Por su parte, otro de los impactos del cambio demográfico en el padrón electoral se relaciona con la asistencia a las urnas. 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.

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

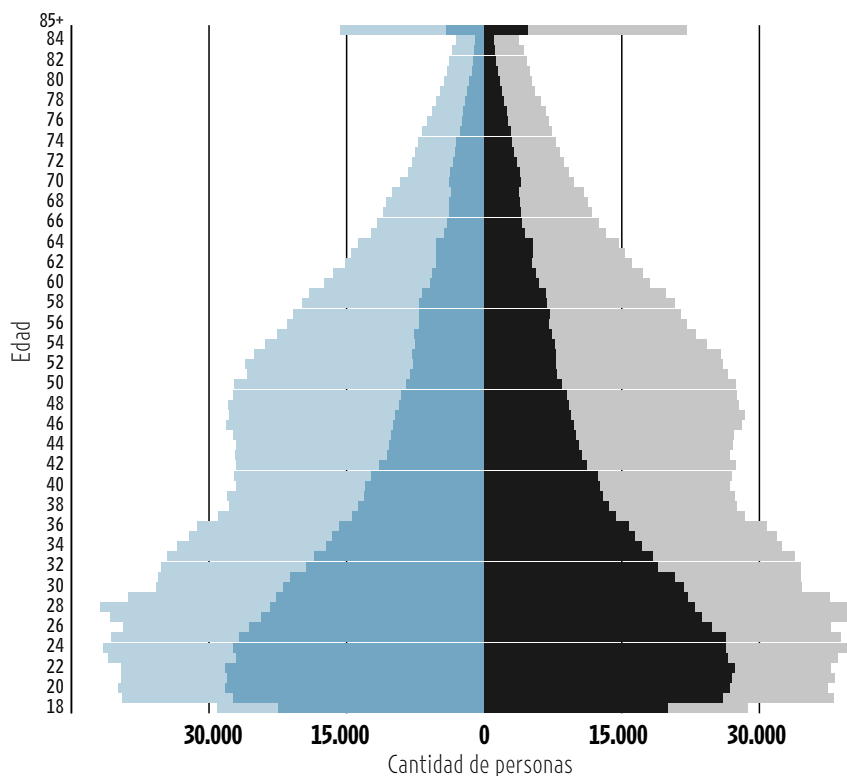
de votantes. En el primer caso, el 85% del conjunto de electores nacidos entre 1965 y 1968 sufragó por primera vez en 1986 y casi veinte años después, en 2014, su participación se redujo al 71%. La generación que le sigue (nacidos entre 1969 y 1972) muestra un patrón similar.

En cuanto a las disparidades en los grupos etarios, 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.

Los datos anteriores sirvieron de apoyo para el lanzamiento de la plataforma electrónica “VotemosCR”, desarrollada para los procesos electorales de 2018. Entre 2013 e inicios del 2014, el 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.

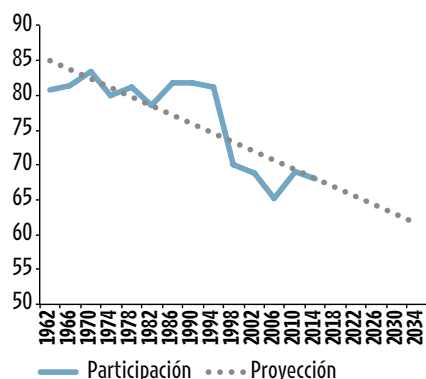
Para esta ocasión, la plataforma “VotemosCR” continúa aportando en esa dirección, es decir, reprodujo la recopilación de datos básicos sobre los partidos políticos que han inscrito candidaturas para la elección presidencial de 2018, sus estructuras e idearios, además de un estudio sobre los principales temas abordados por los candidatos, quienes para tal propósito fueron entrevistados a profundidad. Asimismo, se han implementado nuevas y modernas herramientas que facilitan el acceso a la información, tanto para el análisis como para la divulgación.

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



Fuente: Informe Estado de la Nación, 2017, con información del Registro Civil.

**Participación electoral
observada y estimada^{a/}**
(Porcentaje)



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: *Informe Estado de la Nación*, 2017, TSE. La línea de tendencia es una estimación del PEN.

La finalidad es construir una plataforma virtual o 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 herramienta no pretende “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.

La plataforma contendrá seis secciones: electores, partidos políticos, propuestas de gobierno, clima electoral, elección en las redes sociales, y “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 los votantes.

Más información en página 37 del *Informe Estado de la Nación 2017*.



Conocer la Costa Rica que tenemos
pensar la Costa Rica que deseamos



CON EL APOYO DE

