

## Sinopsis

## VALORACIÓN GENERAL

## Mensajes clave

El presente Informe analiza un período que, en el balance, da cuenta de un mal desempeño nacional en materia de desarrollo humano. En 2017 y los primeros meses de 2018 varios indicadores clave para la generación de oportunidades económicas y sociales mostraron comportamientos desfavorables: desaceleración del crecimiento económico, pérdida histórica de empleos, deterioro de la seguridad y la convivencia ciudadanas, y señales claras de creciente insolvencia en las finanzas del Gobierno Central. A ello se agregan factores políticos que han provocado un clima de pesimismo acerca de las perspectivas inmediatas para modificar el rumbo del país, tales como el complicado panorama de gobernanza producto de la dinámica y los resultados de las elecciones nacionales de febrero y abril de 2018, así como los escándalos públicos que enfrentaron los tres poderes de la República desde el cierre de la anterior administración.

Este período se inscribe, como lo han planteado varias ediciones del *Informe Estado de la Nación*, dentro una coyuntura más amplia de resultados decrecientes en los ámbitos del bienestar social, la equidad y la sostenibilidad ambiental, por efecto de deficiencias estructurales en las apuestas de desarrollo que han marcado la senda del país desde finales del siglo anterior. Costa Rica ha llegado a un momento en que la rectificación de esas deficiencias es indispensable para evitar un debilitamiento del Estado de bienestar que comprometa su futuro en el largo plazo. Sin embargo, la democracia costarricense, espacio natural

para efectuar tales ajustes, muestra preocupantes señales de ser disfuncional en varios campos. Su robusto y vigoroso régimen de libertades y derechos ha entrado en fuerte tensión con una gobernanza caracterizada por la fragmentación del sistema de partidos y la incapacidad para procesar reformas de gran calado, debido al bloqueo recíproco entre diversos actores sociales, políticos e institucionales.

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

- En 2017 y 2018 se tornó inviable la estrategia aplicada por sucesivos gobiernos en la última década, de expandir el gasto público a partir de un rápido, accesible y barato endeudamiento y sin una reforma tributaria correlativa.
- La desaceleración económica intensificó la desconexión estructural entre la producción y el empleo, lo que a su vez ha reforzado las barreras para enfrentar la pobreza y el deterioro de la convivencia social.
- Las persistentes asimetrías sociales y territoriales derivadas de los altos niveles de desigualdad han propiciado el surgimiento de zonas de exclusión social y nuevos desafíos para la institucionalidad.
- La reiterada práctica de relegar los criterios de sostenibilidad ambiental en las apuestas de uso del territorio y sus recursos naturales, ha creado problemas de movilidad y riesgo, cuya solución implica

altos costos que el país tiene cada vez menos capacidad de afrontar.

- Un proceso electoral con dinámica y resultados atípicos aumentó la complejidad de la gobernanza política, ante lo cual el sistema ha empezado a dar respuestas adaptativas cuyos resultados y eficacia son todavía inciertos.

En síntesis, el país vive una época de mucho cuidado. Enfrenta riesgos económicos, sociales, ambientales y políticos, a los cuales se suman desafíos externos propiciados por varios acontecimientos recientes.

Los resultados de esta transición dependerán de las respuestas del sistema político, y necesariamente deben incluir cambios en el estilo de desarrollo. Si habrá o no otra “década perdida” como en los años ochenta del siglo pasado, será determinado en gran medida por lo que la política haga o deje de hacer en el futuro inmediato.

Frente a esta compleja situación, el Informe propone una visión y una estrategia de corto plazo. La visión es convertir a Costa Rica en un centro internacional de innovación social y productiva, como respuesta disruptiva a la relativa escasez de factores y el envejecimiento de la población. La estrategia de corto plazo estará basada en dos pilares: atender de inmediato la insostenibilidad de las finanzas públicas e impulsar una agenda mínima de desarrollo centrada en la remoción de cuellos de botella o barreras, que bloquean la atención eficiente de las demandas ciudadanas y la generación de oportunidades productivas. Esta remoción no requiere complejas

## VALORACIÓN GENERAL

negociaciones políticas, pero puede contribuir a atenuar los efectos de la crisis fiscal y a crear mejores condiciones económicas y sociales mediante la articulación de capacidades existentes.

### El desarrollo humano sostenible en 2017 e inicios del 2018

En 2017 e inicios de 2018 ocurrió una convergencia de malos resultados económicos, sociales, ambientales y políticos, que exacerbó las limitaciones estructurales del estilo de desarrollo del país para garantizar una mejora sostenida en las capacidades y oportunidades de su población. En un marco de agravamiento de la insolventia en las finanzas públicas, la desaceleración económica hizo más severa la desconexión entre el empleo y la producción, en momentos en el que el Estado pierde la capacidad para seguir neutralizando, por la vía de la política social, los efectos de esa desconexión en la pobreza y la desigualdad.

En 2017 la expansión de la economía fue menor al promedio de la última década. Todos los componentes de la demanda (con excepción del gasto del Gobierno General) redujeron su dinamismo, en especial las exportaciones de servicios, que crecieron casi diez puntos porcentuales menos que en 2016. Además se registró la mayor pérdida de empleos de los últimos veinte años. Tal como ha documentado este Informe en ediciones previas, en el pasado reciente las fallas del mercado laboral han sido compensadas por el impacto de la inversión social pública en los ingresos de los hogares más pobres. Sin embargo, como se ha dicho, en un marco de restricción fiscal esa capacidad está comprometida.

En el período bajo análisis no hubo avances en la pobreza por ingresos, que se mantiene en su valor promedio ya por veinticuatro años. Por su parte, la desigualdad se redujo en 1,5%, una baja estadísticamente significativa, pero no por las razones correctas: mientras los ingresos de los hogares del primer decil (10% más pobre) crecieron por segundo año consecutivo, sobre todo por el aumento de las transferencias sociales, los del resto de la población decrecieron.

Pese a la disminución, la desigualdad de ingresos se mantuvo en niveles históricamente altos. Este Informe reporta que la mitad del valor registrado se explica por diferencias estructurales entre las distintas actividades productivas, no por los atributos de las personas. Un mayor crecimiento económico, el fortalecimiento de la productividad y el aumento de los encadenamientos en los sectores identificados como impulsores y clave reducirían las brechas de ingreso.

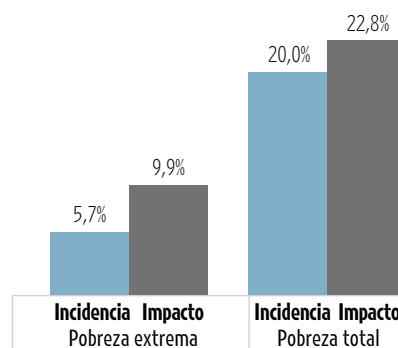
El 2017 se mantuvo el comportamiento inercial de los principales indicadores sociales, a pesar de un nuevo incremento de la inversión social pública, especialmente en los sectores de educación y vivienda y territorio. Sin embargo, hoy por hoy, el Estado enfrenta el reto de evitar que medidas de contención del gasto público afecten a las personas más vulnerables. Si las transferencias monetarias se eliminaran, la pobreza extrema aumentaría hasta 4,2 puntos porcentuales, y la pobreza total lo haría en 2,8 (gráfico 1.1). Para las clases más desposeídas, el costo de un recorte indiscriminado del gasto social sería muy elevado.

Al mismo tiempo, se ha tornado inviable la estrategia aplicada en la última década por sucesivos gobiernos, de expandir el gasto público a partir de un rápido, accesible y barato endeudamiento, sin una reforma tributaria correlativa. De esta forma se procuró mantener inalterado el funcionamiento del Estado, atender las demandas de la población y costear el creciente servicio de la deuda.

El trasfondo de la nueva realidad es la agudización del desbalance estructural en las finanzas públicas. En 2017 el país tuvo su peor situación desde 1980 en materia fiscal, con un déficit equivalente al 6,2% del PIB, del cual una mitad se explica por la falta de ingresos para cubrir el gasto total sin incluir intereses (déficit primario) y la otra mitad por el pago de intereses de la deuda ya adquirida. En el contexto de una economía desacelerada, el gasto en transferencias creció, los ingresos tributarios disminuyeron y el servicio de la deuda aumentó. La falta de recursos para cubrir los gastos básicos obligó a incrementar el endeudamiento, que se expande de manera significativa conforme se amplía la brecha entre los ingresos y los gastos del Gobierno Central (gráfico 1.2).

GRÁFICO 1.1

### Incidencia de la pobreza e impacto que tendría la eliminación de las transferencias sociales<sup>a/</sup>. 2017



a/ La incidencia es el porcentaje de pobreza actual. El impacto representa el porcentaje de pobreza que tendría el país si se eliminaran las transferencias monetarias del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mata y Trejos, 2018, con datos de la Enaho, del INEC.

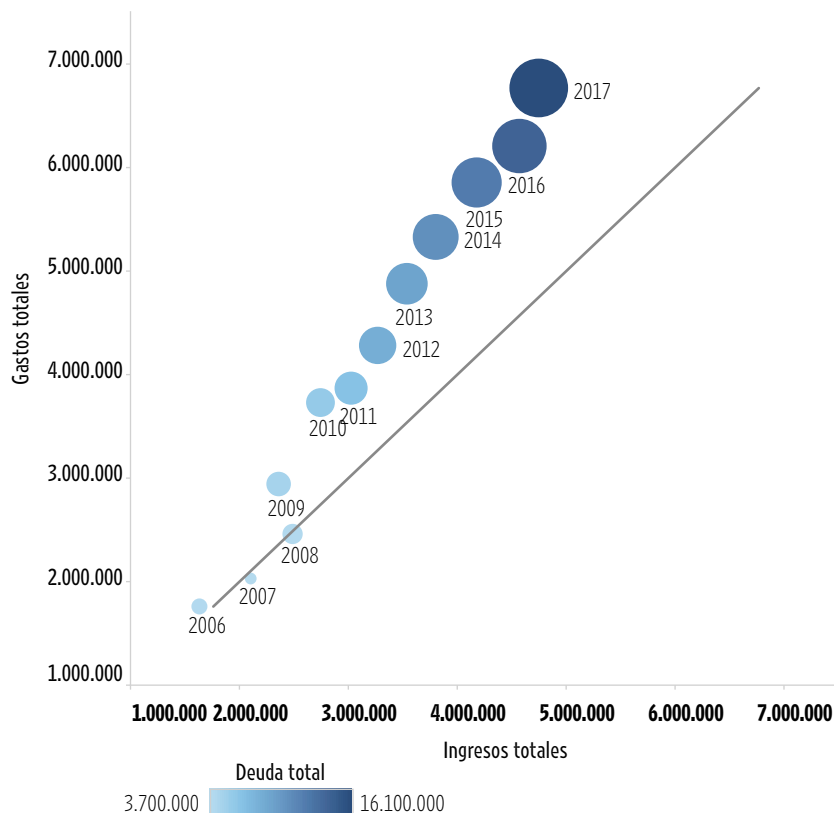
La crisis fiscal que hoy vive el país tiene aristas económicas y políticas. Sus primeras manifestaciones se dieron en el flujo de caja del Gobierno Central. Desde el último trimestre de 2017 comenzaron a presentarse serios problemas para cumplir con el pago de obligaciones corrientes, debido a la desaceleración de la recaudación tributaria y a las dificultades para obtener recursos en los mercados financieros. Esta situación se vio agravada por una gestión de la deuda riesgosa y poco transparente, que sumó nuevos escollos presupuestarios.

El Gobierno que inició funciones en mayo de 2018 hizo recortes de gasto y anunció otros; además, propuso un ajuste fiscal que incluye medidas de reforma tributaria y de control del gasto. Este es un primer paso para equilibrar las finanzas públicas y, aunque insuficiente, ya provocó un recrudecimiento de las tensiones políticas, pues los diversos actores se resisten, por distintos medios, a asumir una parte del sacrificio requerido. Al cierre de edición de este Informe, el Banco Central otorgó al Ministerio de Hacienda un financiamiento temporal y excepcional por cerca de un 1,5% del PIB, para la atención de obligaciones corrientes.

## VALORACIÓN GENERAL

GRÁFICO 1.2

**Relación entre los ingresos y gastos totales del Gobierno Central<sup>a/</sup>, según tamaño de la deuda<sup>b/</sup>**  
(millones de colones)



a/ La línea diagonal muestra el escenario en el que los ingresos son igual al gasto público. Niveles por encima de la diagonal se interpretan como niveles de gasto mayor al ingreso.

b/ El tamaño y color de las burbujas refleja el nivel de la deuda pública del Gobierno Central.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

La cara visible de la crisis son los problemas de flujo de caja y las repercusiones, aún moderadas, en los mercados financieros. No obstante, el verdadero problema es estructural, pues quedó en evidencia que las medidas administrativas de contención del gasto aplicadas en los últimos años no lograron, siquiera, frenar la creciente insolvencia. Esto ha puesto en jaque el futuro del Estado de bienestar social construido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, ya que su financiamiento y la eficiencia de su gasto no son suficientes. Si no se logra reformularlo de manera progresiva y sostenible, podría ser desgastado por recortes como los que, hace cuatro décadas, empobrecieron a las

mayorías y comprometieron el desarrollo humano del país.

La inacción política de los poderes Legislativo y Ejecutivo frente al deterioro en las finanzas públicas aumentó fuertemente el costo y la complejidad del esfuerzo necesario para eliminar el déficit primario y estabilizar el crecimiento de la deuda pública. Al finalizar el 2017, el ajuste requerido para sanear la situación fiscal se estimó en un 5,1% del PIB, cifra muy superior a la calculada en 2016 (3,2%) y es posible que sea mayor al término del 2018. De esta manera, Costa Rica transita ya hacia una época de sacrificios colectivos y redefiniciones en su estilo de desarrollo y su Estado de bienestar.

Cambios en el contexto -tanto nacional como internacional- han agregado complejidad al problema fiscal. El presente Informe no los analiza, pues algunos ocurrieron en meses recientes y serán evaluados en la próxima edición. Sin embargo, al incidir directa o indirectamente sobre el clima político en el cual se procesa un ajuste fiscal, son una referencia difícil de obviar.

Las nuevas alzas en las tasas de interés internacionales y en los precios de las materias primas imponen presiones adicionales sobre la inflación local, el servicio de la deuda y el tipo de cambio. La crisis política en Nicaragua podría afectar a un mercado laboral deprimido y atizar la incertidumbre social, que ha sido empleada por ciertos actores para la politización de la xenofobia. En el plano nacional, los escándalos de corrupción que estallaron a fines del 2017 derivaron en una grave crisis de gobernanza en el Poder Judicial. Finalmente, el Gobierno entrante inició labores con los niveles más bajos de apoyo ciudadano desde que esta información se registra en el país, en momentos en que busca respaldo para su programa de ajuste fiscal.

En este complejo contexto económico y político, Costa Rica experimentó un deterioro en la convivencia ciudadana. En 2017 se alcanzó una tasa récord de 12,2 homicidios por cada 100.000 habitantes, valor que supera el indicado por la Organización Mundial de la Salud para considerar el problema como una epidemia. Este fenómeno se explica, fundamentalmente, por la presencia del crimen organizado y el narcotráfico. Una investigación realizada para este Informe identificó patrones territoriales en la incidencia de los homicidios y la incautación de drogas, que demuestran la relevancia de atender, de manera diferenciada, los distintos disparadores de la problemática en cada zona del país.

La crisis fiscal coincide además con persistentes brechas de género, educativas y territoriales, que el mercado laboral, las políticas sociales y la tutela institucional de los derechos de los trabajadores no logran resolver. Un ejemplo son las asimetrías de género en el empleo. La participación laboral

## VALORACIÓN GENERAL

de las mujeres tiene grandes diferencias con la de los hombres (de hasta treinta puntos porcentuales) y se encuentra entre las más bajas de América Latina. El desempleo femenino también supera al masculino (cinco puntos en 2018; gráfico 1.3).

Sin duda, los niveles educativos abren oportunidades laborales a las mujeres, pues la posibilidad de inserción de una profesional duplica la de otra que solo completó la enseñanza secundaria y es 4,4 veces mayor que la de una que solo terminó la primaria. No obstante, en igualdad de condiciones se mantiene una significativa brecha de ingresos a favor de los hombres, la cual puede atribuirse a discriminación salarial por género. En ausencia de esta, las mujeres percibirían ingresos superiores a los de los hombres, dado su mejor perfil de calificación. Este Informe llama la atención sobre la importancia de promover la participación laboral femenina: ejercicios de simulación mostraron que la pobreza total se podría reducir a casi la mitad si las mujeres desocupadas o que están fuera de la fuerza de trabajo tuvieran un empleo.

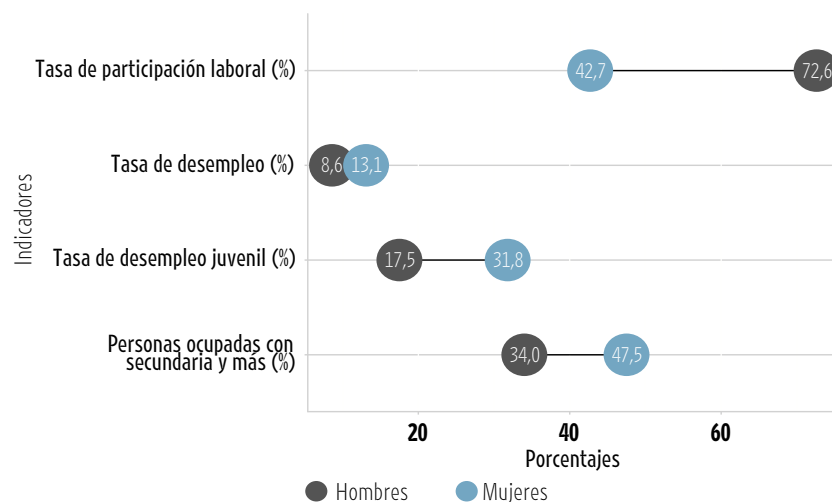
El gráfico 1.3 contiene otra información relevante: la existencia de brechas territoriales en materia de pobreza, educación y empleo. Para ejemplificar esas asimetrías se realizó un estudio de caso en la región Huetar Caribe, cuya delimitación geográfica coincide con la provincia de Limón. Es una zona multicultural, de gran riqueza natural y ubicación estratégica, que no se beneficia adecuadamente de esa dotación y hoy experimenta altos niveles de violencia social. Sus habitantes tienen baja escolaridad promedio, un alto desempleo y algunos actores entrevistados miran con desconfianza y escepticismo los beneficios que pueden traer nuevas iniciativas de inversión pública y privada.

Los rezagos sociales y económicos convergen con vulnerabilidades ambientales que generan múltiples amenazas y riesgos en diversos escenarios. La política pública ambiental se ha enfocado en la conservación como vía principal para hacer de Costa Rica un "país verde"; sin embargo, ese énfasis dejó de lado la aplicación de

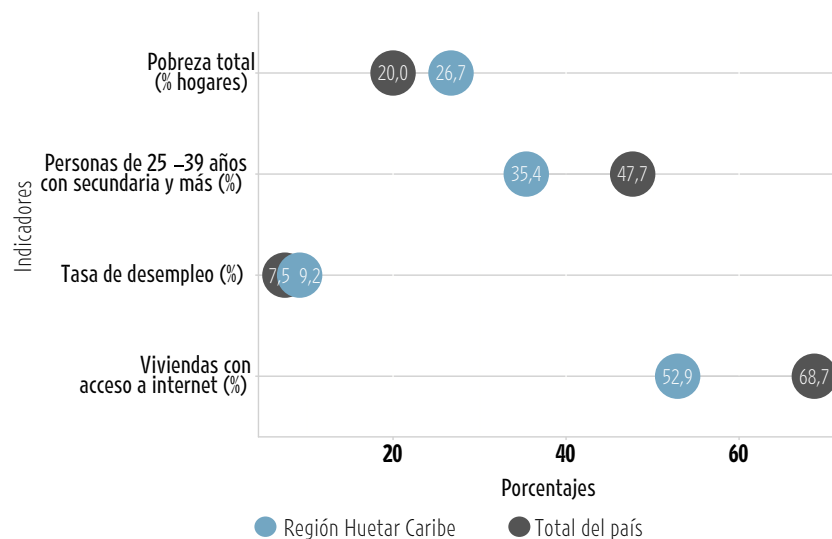
GRÁFICO 1.3

### Indicadores seleccionados, según sexo y región

a) Brechas de género. Encuesta Continua de Empleo (ECE) del segundo trimestre de 2018



b) Brechas territoriales. Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

criterios de sostenibilidad en el uso del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales para impulsar el desarrollo humano. Este Informe proporciona evidencia de que esa omisión no solo ha terminado compro-

metiendo los logros históricos en materia de conservación, sino que está generando altos costos que resultan cada vez más difíciles de asumir en un contexto de crisis estructural de las finanzas públicas.

## VALORACIÓN GENERAL

Así, mientras en 2017 e inicios del 2018 el país creó nuevas herramientas de política pública y normativa en este campo, en la práctica se profundizaron las tensiones entre el estilo de desarrollo y la sostenibilidad ambiental. Los principales impulsores de la contaminación atmosférica crecieron, lo mismo que el consumo de combustibles y la flota vehicular, esta última seis veces más que la población. Aunque mejoró la cobertura del tratamiento de aguas residuales, el rezago en infraestructura hace que la inmensa mayoría de estas se siga depositando, sin tratamiento, en los cuerpos de agua, y en algunas comunidades agrícolas persiste la contaminación de fuentes por algunas actividades productivas.

Estos impactos fueron producidos por la

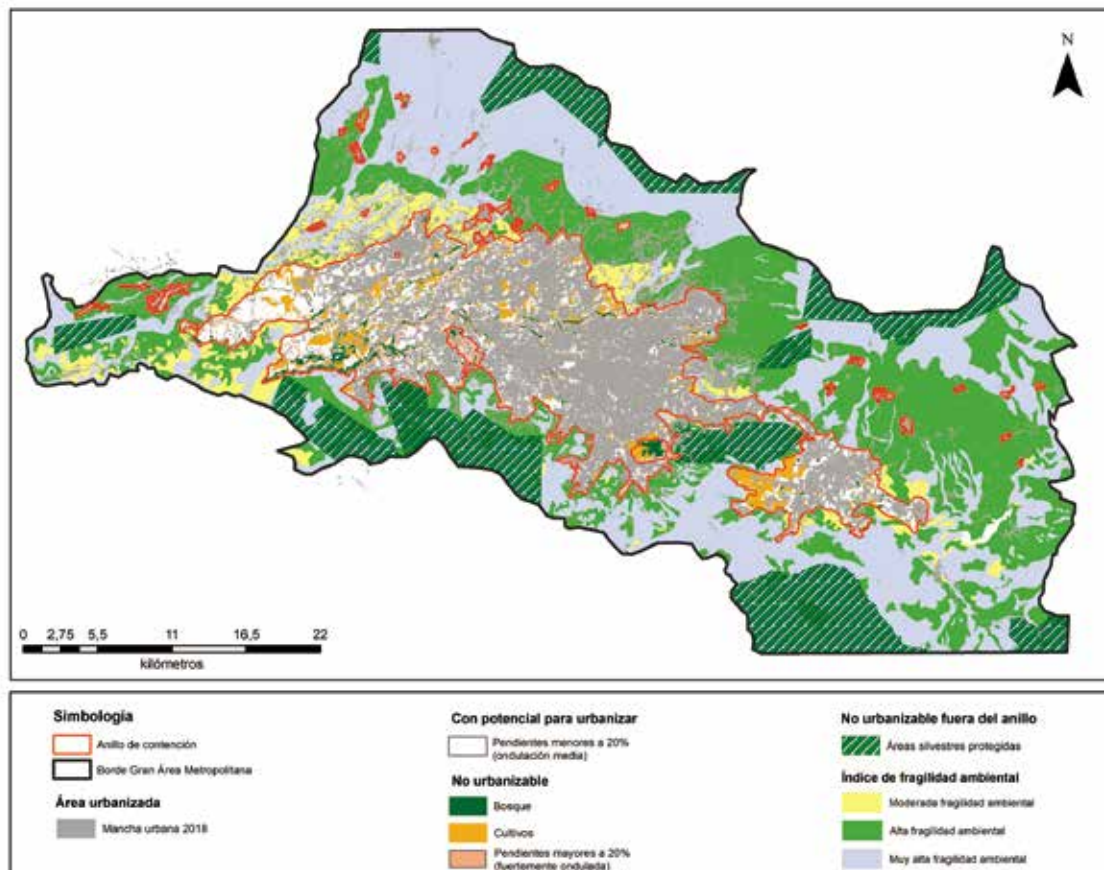
divergencia entre la manera en que el país utiliza los recursos naturales para atender las necesidades de la población (electricidad, agua para consumo y para producción, combustibles para transporte) y las débiles herramientas para el control de los efectos residuales de ese uso. El problema es que tanto las capacidades institucionales como las políticas públicas son profundamente asimétricas: la prestación de servicios basados en el uso de recursos naturales está a cargo de entidades que gozan de gran autonomía y disponen de recursos técnicos y financieros, mientras que los órganos de control ambiental y reducción de impactos tienen pocas capacidades para hacer su labor.

Esta edición pone énfasis en las “apuestas territoriales”, que a lo largo del tiempo

han concretado y transformado el uso del suelo. Se encontró que los patrones urbanos y agrícolas no fueron guiados por instrumentos de ordenamiento territorial o políticas públicas que asegurasen menores impactos negativos. En la Gran Área Metropolitana (GAM) esto ha llevado a una situación crítica en materia de transporte y movilidad, mayor riesgo de desastres en sectores vulnerables, segregación espacial y altos costos económicos, sociales y ambientales. El mercado inmobiliario dominó la expansión urbana sin considerar la sostenibilidad, y ha generado una tendencia al agotamiento de los mejores terrenos para urbanizar. En las zonas que quedan disponibles (mapa 1.1) no existen las condiciones mínimas de infraestructura,

MAPA 1.1

### Tipos de uso del suelo en la GAM y área con potencial urbanizable. 2018



Fuente: Sánchez, 2018c.

## VALORACIÓN GENERAL

por lo que su desarrollo requeriría grandes inversiones públicas (en un contexto restrictivo) o significarían altos costos para la población.

Hoy en día, por razones de mercado, se está generando una mayor densificación de la ciudad. Esta tendencia es positiva, aunque sin planificación urbana no se solucionan las viejas deudas en esta materia: falta de ordenamiento territorial, sistemas de transporte insostenibles, nula participación de los sectores ganadores de la inversión pública en la mejora del entramado urbano, impactos ambientales y otros.

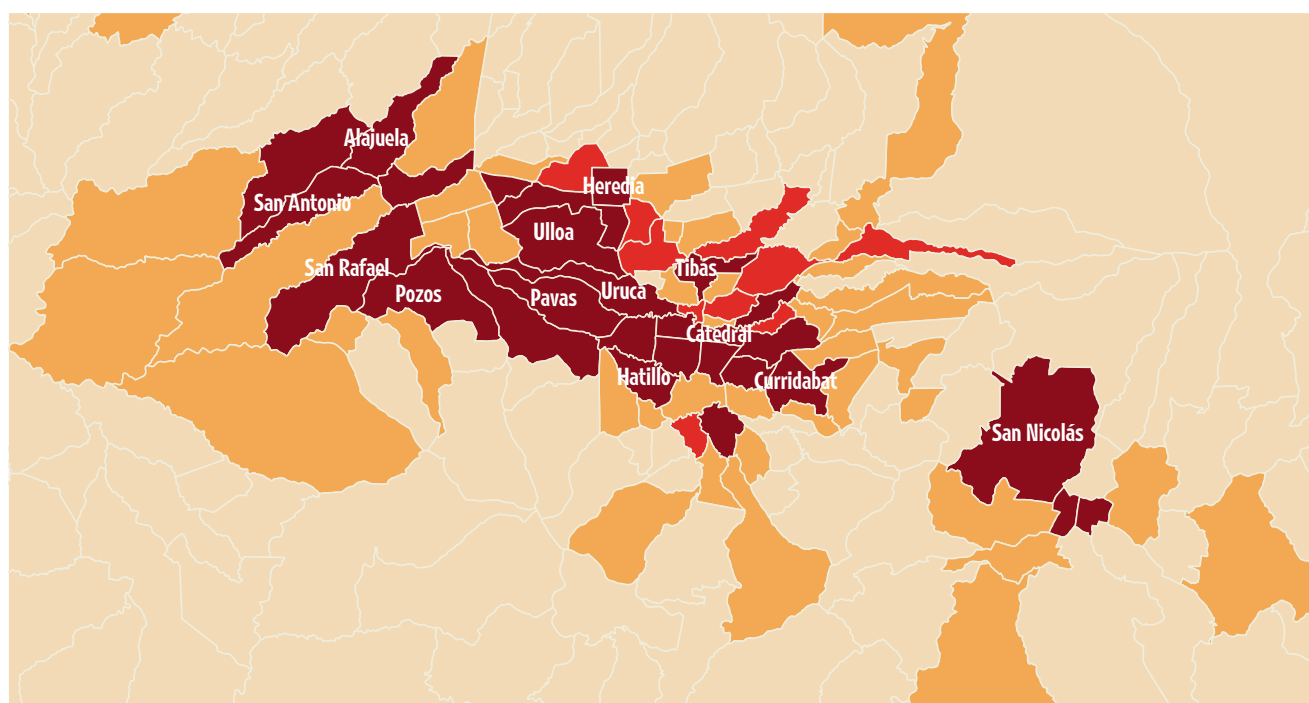
Este Informe dedica un capítulo especial al tema del transporte y la movilidad, por ser un ejemplo de lo complejo y costoso que resulta solucionar un problema construido a lo largo de varias décadas de descuido y políticas públicas erradas e influenciadas de modo desproporcionado por los grupos de interés. La situación en este campo tiene un profundo impacto en el desarrollo humano, por falta de mejores alternativas de transporte público, una creciente flota vehicular y limitaciones de infraestructura, lo cual se traduce en alto consumo de hidrocarburos, emisiones contaminantes, saturación de vías, largos tiempos

de traslado, pérdida de competitividad, elevados costos económicos, accidentes viales y afectación de la calidad de vida de las personas. Los congestionamientos son una de las expresiones más evidentes de este caos, impulsado por un fuerte peso del uso de vehículos privados. Nuevas herramientas permiten dar dimensión espacial al problema, e identifican los distritos de la GAM que concentran altos niveles de atasco (mapa 1.2).

La falta de acción en el tema de la movilidad humana potencia las desigualdades sociales. Los problemas no afectan de la

MAPA 1.2

### Clasificación de distritos según cantidad de atascos. 2017



■ Muy alto ■ Alto ■ Medio ■ Bajo ■ No disponible



Fuente: Durán y León, 2018 con información de la base de datos de la plataforma Waze.

## VALORACIÓN GENERAL

misma manera a las personas que usan uno u otro medio de transporte, pues las zonas de residencia están territorialmente segmentadas según las condiciones económicas. Para afrontar la situación se requiere corregir el insostenible uso del suelo e impulsar medidas largamente postergadas en materia de infraestructura, transporte público, nuevos patrones de movilidad y reforma de un marco de gestión institucional obsoleto.

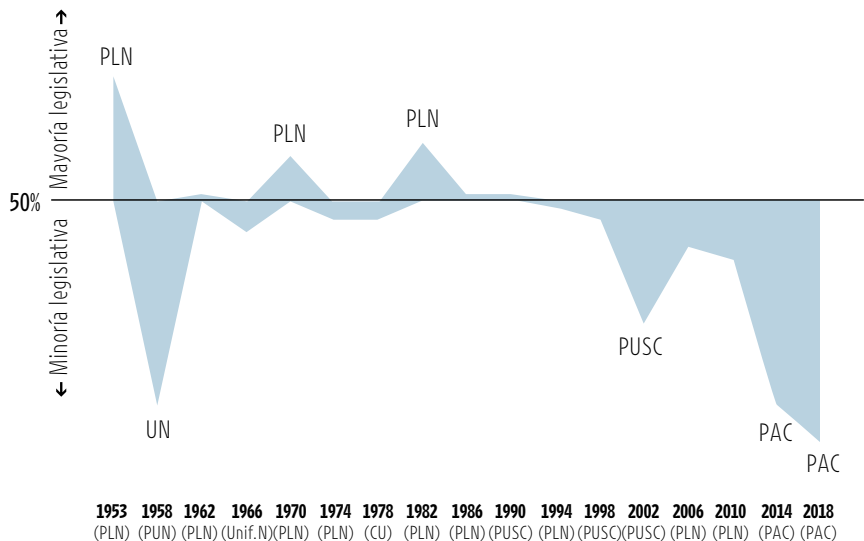
Encarar los desafíos del desarrollo humano analizados en este Informe pasa, sin duda, por la capacidad del sistema político. La solución de la insolvencia en las finanzas públicas, el problema más urgente del país, es política, y requerirá un esfuerzo extraordinario por parte del Gobierno, la Asamblea Legislativa y las organizaciones civiles con representación social (sindicatos, cámaras empresariales, cooperativas, asociaciones solidaristas) para no caer en el bloqueo mutuo de iniciativas. Sin embargo, como se ha venido comentando, esta situación encuentra al sistema político en condiciones poco apropiadas para emprender esa tarea.

El estallido del problema fiscal convergió con un proceso electoral atípico, cuya dinámica y resultados complicaron aun más la gobernanza política, en ausencia de reformas institucionales en la organización del Estado. En efecto, en los comicios de 2018 se afianzaron la fragmentación y la debilidad del sistema de partidos. Hoy todas las agrupaciones son minoritarias, están desconectadas de sus bases y tienen poca capacidad para entrar en acuerdos sostenidos sobre temas clave del desarrollo. La volatilidad en las preferencias entre elecciones fue la más alta en décadas, y durante el proceso hubo cuestionamientos a la tutela del sistema internacional de derechos humanos y la legitimidad del Tribunal Supremo de Elecciones.

Se experimentó una histórica volatilidad de las simpatías ciudadanas en el corto lapso de cuatro meses. Además, la sociedad se polarizó por temas no convencionales, como lo demostraron los resultados del cuestionario en línea "Votómetro", que se analizan en el capítulo 5 del Informe. Los

GRÁFICO 1.4

### Proporción de curules del partido gobernante en la Asamblea Legislativa



Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

dos partidos que encabezaron las preferencias de los electores concentraron la menor cantidad de votos en 65 años y fue la primera vez en 32 años que las organizaciones del bipartidismo histórico no lograron el primero o el segundo lugar. Un partido con raíces religiosas compitió fuertemente, algo que no había pasado en más un siglo, desplazó a agrupaciones tradicionales en sus principales bastiones y, ante la debilidad de las organizaciones políticas, actores "extrapartidarios" irrumpieron en la escena para movilizar al electorado. Además, la agrupación que ganó la Presidencia obtuvo la fracción legislativa más pequeña entre los partidos que han resultado vencedores en los comicios desde la época de la Segunda República (gráfico 1.4).

A diferencia de las elecciones nacionales de febrero y abril de 2014, en las de 2018 la polarización política no se plasmó en una gran movilización social. En los meses previos a los comicios hubo una reducción significativa de la protesta ciudadana, con la cual finalizó una tendencia a la baja que se venía observando desde finales de 2014. Pese a esta situación, los partidos no lograron

implementar acuerdos para atender los temas más demandados por la opinión pública, en especial los relativos a la reforma tributaria y la racionalización del gasto del Gobierno Central. La debilidad de la administración Solís Rivera para impulsar su agenda en el Congreso persistió con el tiempo y, en general, la credibilidad de los poderes del Estado sufrió importantes golpes en 2017, debido a cuestionamientos y a la erosión de la confianza ciudadana en ellos.

En este contexto inició funciones la nueva administración, con tan solo la tercera minoría en la Asamblea Legislativa. En la actualidad el Ejecutivo está obligado a conseguir el apoyo de al menos dos partidos más para cada iniciativa que requiera aprobación parlamentaria. Esto ha venido a agudizar las ya grandes dificultades del sistema político para atender los problemas estructurales del estilo de desarrollo, al aumentar la complejidad de la gobernanza.

Una fiscalidad insostenible y los altos costos de la inacción política han hecho imposible seguir manteniendo, a toda costa, el statu quo. Ante este panorama,

## VALORACIÓN GENERAL

el sistema político ha empezado a dar respuestas adaptativas: en el Ejecutivo se constituyó, por primera vez en la historia reciente, un gobierno multipartidista, y la Asamblea Legislativa tramita una reforma fiscal mediante el procedimiento conocido como “vía rápida”. Es temprano aún para evaluar si estas respuestas son suficientes para superar el bloqueo recíproco al que los actores políticos se han sometido y para aliviar, en el corto plazo, la crisis de las finanzas públicas.

### Una visión de país y un plan mínimo de acción inmediata

Costa Rica enfrenta hoy un dilema: ¿cómo continuar impulsando el desarrollo humano cuando su Estado experimenta una crisis fiscal capaz de afectar, en el corto plazo, las condiciones de vida y trabajo de la mayoría?

No existe una sola manera de confrontar esta disyuntiva, un dilema difícil y costoso de resolver, cuya atención conlleva importantes responsabilidades éticas. Una estrategia es dejar que los problemas se agraven, para así darles a ciertos actores la oportunidad de imponer una agenda de cambios al sistema económico, social y político del país. Los costos y las repercusiones de este curso de evolución serían imprevisiblemente altos para la sociedad y la democracia costarricense.

Otra opción es limitar la respuesta a políticas de austeridad fiscal, como las aplicadas en los países del sur de Europa o como se hizo en el país en los primeros años de la década de los ochenta, que recarguen los sacrificios en la población más vulnerable y descuiden la reactivación del aparato productivo. En este caso, el poder económico y político sería empleado contra los débiles y las consecuencias se sentirían por décadas.

Una respuesta de más amplio alcance sería ejecutar, con rapidez, un programa concertado de reformas de gran calado para resolver los puntos ciegos del estilo de desarrollo. Para recorrer esta ruta sería necesario concretar un acuerdo nacional e impulsarlo mediante una alianza entre varios partidos en la Asamblea Legislativa

y con organizaciones de la sociedad civil, para superar el bloqueo político.

En la actualidad hay pocas condiciones políticas para implementar esta estrategia, por las razones documentadas en esta y anteriores ediciones del Informe. El “Acuerdo Nacional” suscrito por los partidos en 2017, cuyo seguimiento ha sido encargado al PEN, es un paso en esa dirección. De hecho, bajo ese marco en la legislatura 2017-2018 la Asamblea Legislativa aprobó dieciocho leyes, trece de ellas sustantivas, es decir, que contribuyen al desarrollo humano. Este esfuerzo debe ser fortalecido, pero es menester tener en cuenta que el alcance del Acuerdo fue más acotado y, por la nueva conformación del Congreso y el énfasis en el trámite de la reforma fiscal, aún no logra orientar la acción de las agrupaciones que lo firmaron.

Si hoy las reformas pactadas no tienen espacio político, ¿hay otras maneras de enfrentar el dilema? Este Informe aboga por comenzar a impulsar cambios a partir de un programa mínimo de acciones innovadoras orientado por una visión estratégica, que complemente y guíe el ajuste fiscal. En esta perspectiva, la atención del desbalance en las finanzas públicas es ineludible y urgente, pero no sustituye una agenda de corto plazo en pro del desarrollo humano.

Desde hace varias ediciones el *Estado de la Nación* ha señalado que el equilibrio fiscal es un proceso complejo y secuencial, que involucra el fortalecimiento de la gobernanza en este ámbito, una reforma tributaria progresiva, que reduzca la evasión y la elusión, y una reestructuración del gasto público que evite su expansión automática y preserve la inversión social. Esta tarea llevará varios años. Su alcance es más amplio que el del actual proyecto de reforma e implicará una colaboración prolongada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en un contexto de inevitables tensiones sociales y políticas.

En tal escenario, el programa mínimo de desarrollo pasa por la remoción inmediata de cuellos de botella o barreras que bloquean la atención eficiente de las demandas ciudadanas y la generación de oportunidades productivas. Se trata de impulsar intervenciones públicas innovadoras, que aprovechen el marco legal e institucional vigente a partir

de una articulación distinta de los recursos existentes, o de potenciar iniciativas en curso.

En la atención de estos cuellos de botella el mayor esfuerzo recae en el Ejecutivo y su habilidad para forjar alianzas con distintos sectores de la sociedad, mediante acciones cuyo diseño e implementación requieren no tanto lograr intrincados acuerdos políticos como articular capacidades y recursos ya existentes. Por su parte, la intervención legislativa estaría centrada en asuntos específicos imposibles de eludir. Las iniciativas selectivas tienen mayor probabilidad de éxito en la medida en que reducen la complejidad de la negociación política en el Congreso y pueden tener mejores posibilidades de tramitarse con celeridad.

Las investigaciones del PEN han detectado oportunidades para remover barreras que, sin necesidad de cuantiosas inversiones, ayudarían a apuntalar el Estado de bienestar, la dinámica productiva y las fortalezas históricas del país en materia de conservación ambiental. Algunas de ellas se presentan a continuación. No se trata de una lista exhaustiva, sino de una serie de ejemplos que tiene el objetivo de invitar a diversos sectores a elaborar, de manera compartida, una agenda de mejoras en la gestión pública del desarrollo. En conjunto, medidas como estas pueden contrarrestar los efectos adversos de la crisis fiscal y abrir nuevos horizontes mediante la movilización social del ingenio:

- Dar alta prioridad a los sistemas de información georreferenciados sobre personas y beneficiarios de los programas públicos en la gestión de la política social puede generar ahorros, mejorar la toma de decisiones, eliminar distorsiones, atacar exclusiones, flexibilizar la rigidez de estos programas y permitir la evaluación de desempeño y resultados de las políticas sociales.
- La efectiva implantación de un portal único de compras para todo el sector público puede mejorar la transparencia de las contrataciones estatales, facilitar el escrutinio ciudadano, fortalecer



## VALORACIÓN GENERAL

la capacidad de negociación y eliminar barreras que hoy impiden a pequeñas y medianas empresas convertirse en proveedores del Estado.

- El vencimiento de las concesiones otorgadas a las empresas de transporte público es una oportunidad para modificar el diseño de sus rutas y conexiones, exigir más y mejor información, aumentar la calidad de las unidades e impulsar alternativas que podrían desincentivar el uso de vehículos privados.
- Un proceso de reforma y fortalecimiento del Consejo Nacional de Concesiones, que modifique la composición de su Junta Directiva y su régimen de empleo, puede abrir espacio a nuevos tipos de alianzas público-privadas con inversionistas locales e internacionales, así como ampliar el portafolio de proyectos de alcance nacional y regional en un contexto de severas limitaciones a la inversión pública.
- La eliminación de la resistencia del INA a cumplir el mandato legal de participar efectivamente en el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) puede generar nuevas opciones de apoyo y capacitación para las mipymes y los nuevos emprendimientos.

La visión que anima un programa mínimo de este tipo es convertir a Costa Rica en un centro internacional de innovación en política social y productiva, con altos estándares ambientales. Esta visión potenciaría las fortalezas históricas del país, como su reputación en el mundo, su capacidad para atraer inversiones a sectores de alto valor agregado, la elevada productividad en algunos sectores de su agricultura, sus políticas sociales de alcance universal, el aprovechamiento de la conservación como plataforma de servicios ecológicos, el empleo de energías limpias para generar electricidad y el hecho de ser una sociedad abierta y democrática. No se trata de buscar los nuevos productos "estrella" del desarrollo, sino de crear un entorno que incentive la creatividad y la eficiencia en la generación de oportunidades en un marco restringido de recursos.

En un país con una exigua escala y dotación de factores, esta visión propone sacar partido de otros elementos. Costa Rica es una pequeña economía abierta, con poca población y sin commodities estratégicos. Es una sociedad que envejece con rapidez y que no puede darse el lujo de excluir a nadie de las oportunidades de bienestar, si quiere mantener su estabilidad social y política. En esas condiciones, el desarrollo humano depende de aumentos generalizados y

sostenidos en la productividad, ligados a una mayor inclusión social, más inversión en capital humano y capacidad para colocar a la mayor parte de la población en edad laboral en actividades de producción y servicios de alto valor agregado.

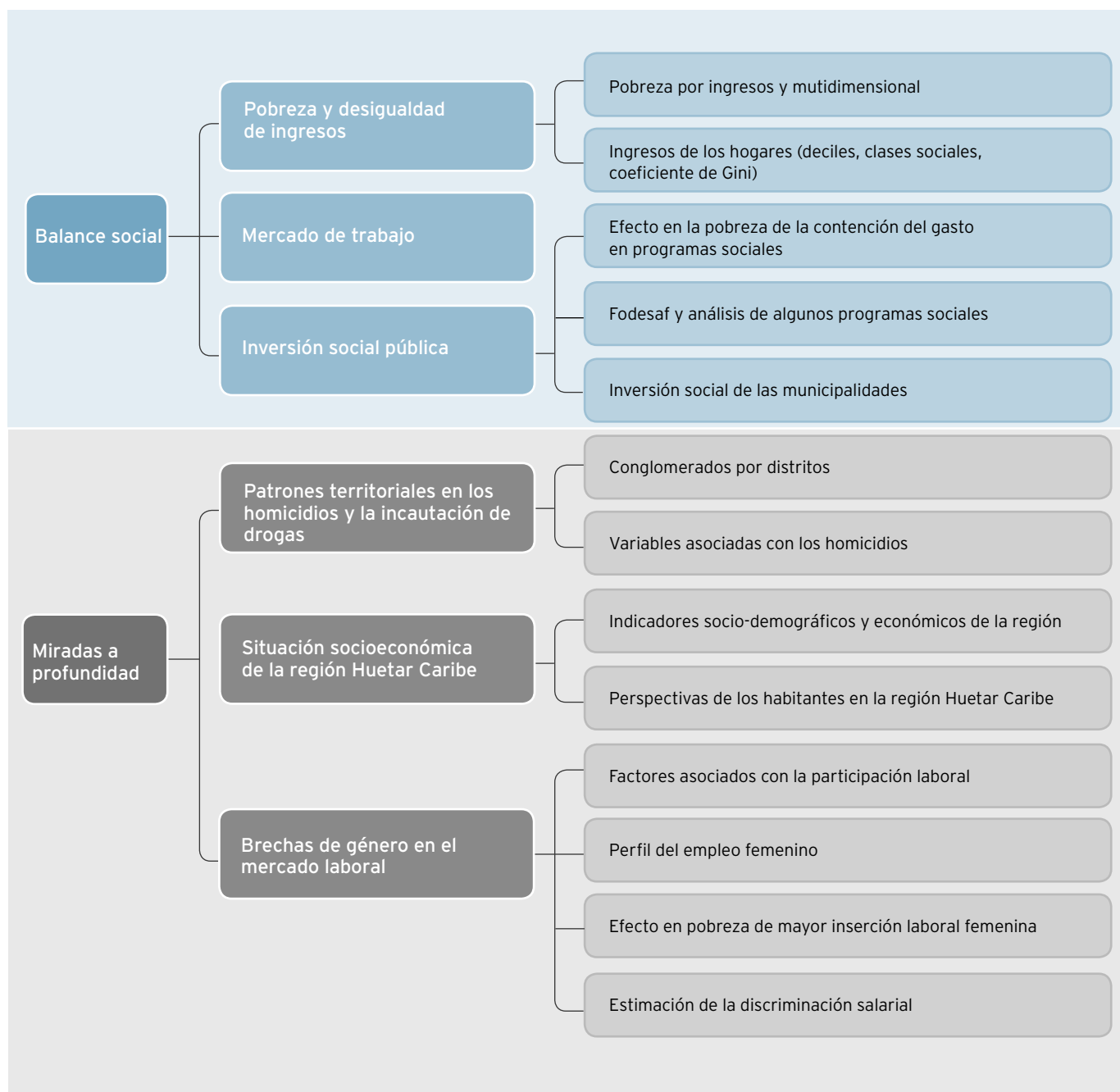
Cuando la tormenta acecha, es momento de apelar a las mejores reservas de la sociedad. No será la primera vez que el país ha ideado respuestas innovadoras frente a sus problemas. En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica basó su desarrollo humano en una combinación única y heterodoxa de estrategias para impulsar el crecimiento económico, construir un Estado de bienestar, profundizar la democracia, abolir el Ejército y promover tempranamente la conservación ambiental. Esa combinación no fue producto de un "gran plan", sino de respuestas adaptativas a conflictos, rezagos y cambios del entorno, como los actuales.

Hoy en día no hay acuerdo mayoritario sobre las transformaciones que requiere el estilo de desarrollo del país. Sin embargo, ello no impide mancomunar esfuerzos para resolver, con urgencia y sentido práctico, barreras inaceptables al bienestar de las mayorías.

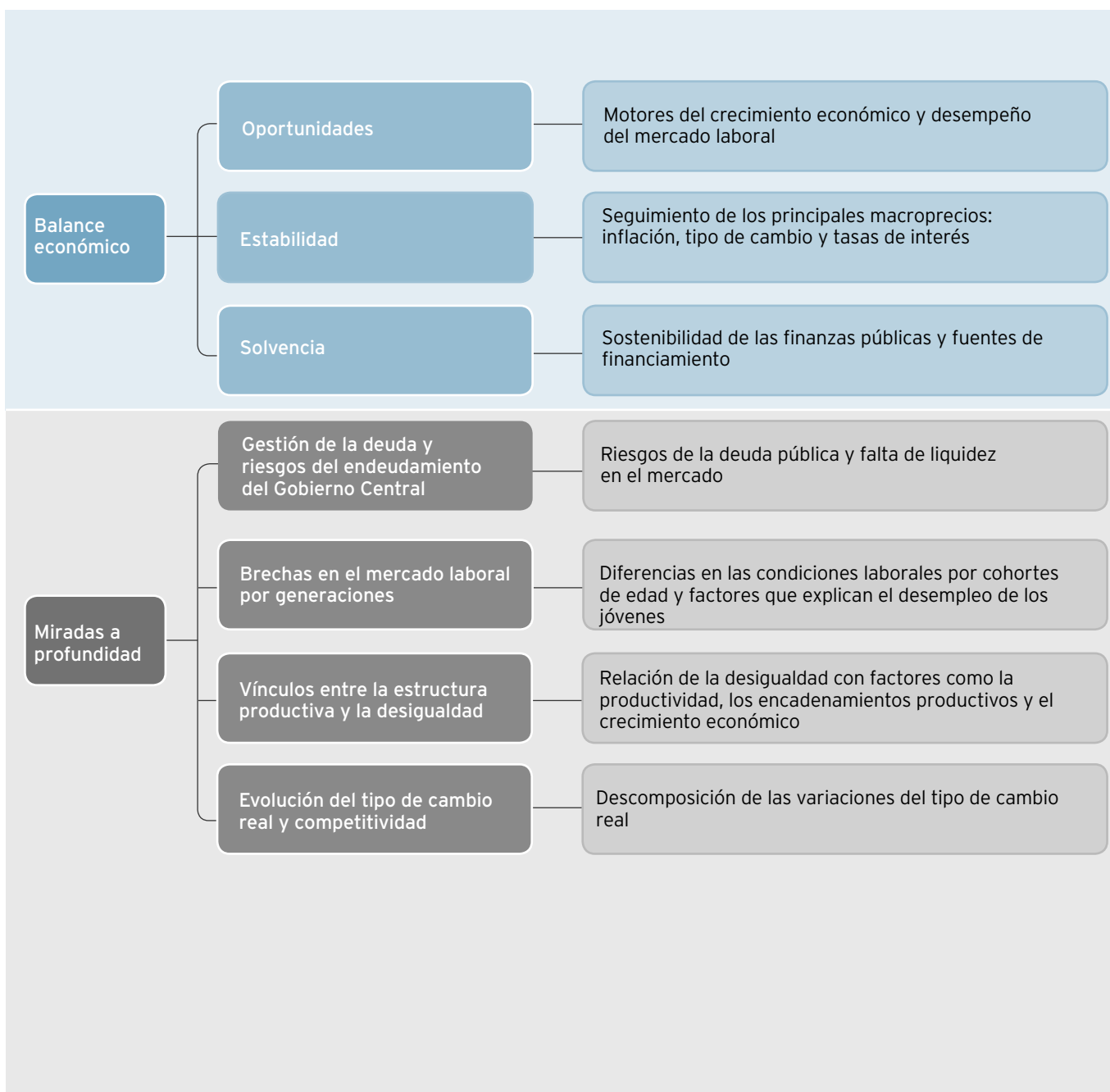


## ¿Qué se puede encontrar en los capítulos de este Informe?

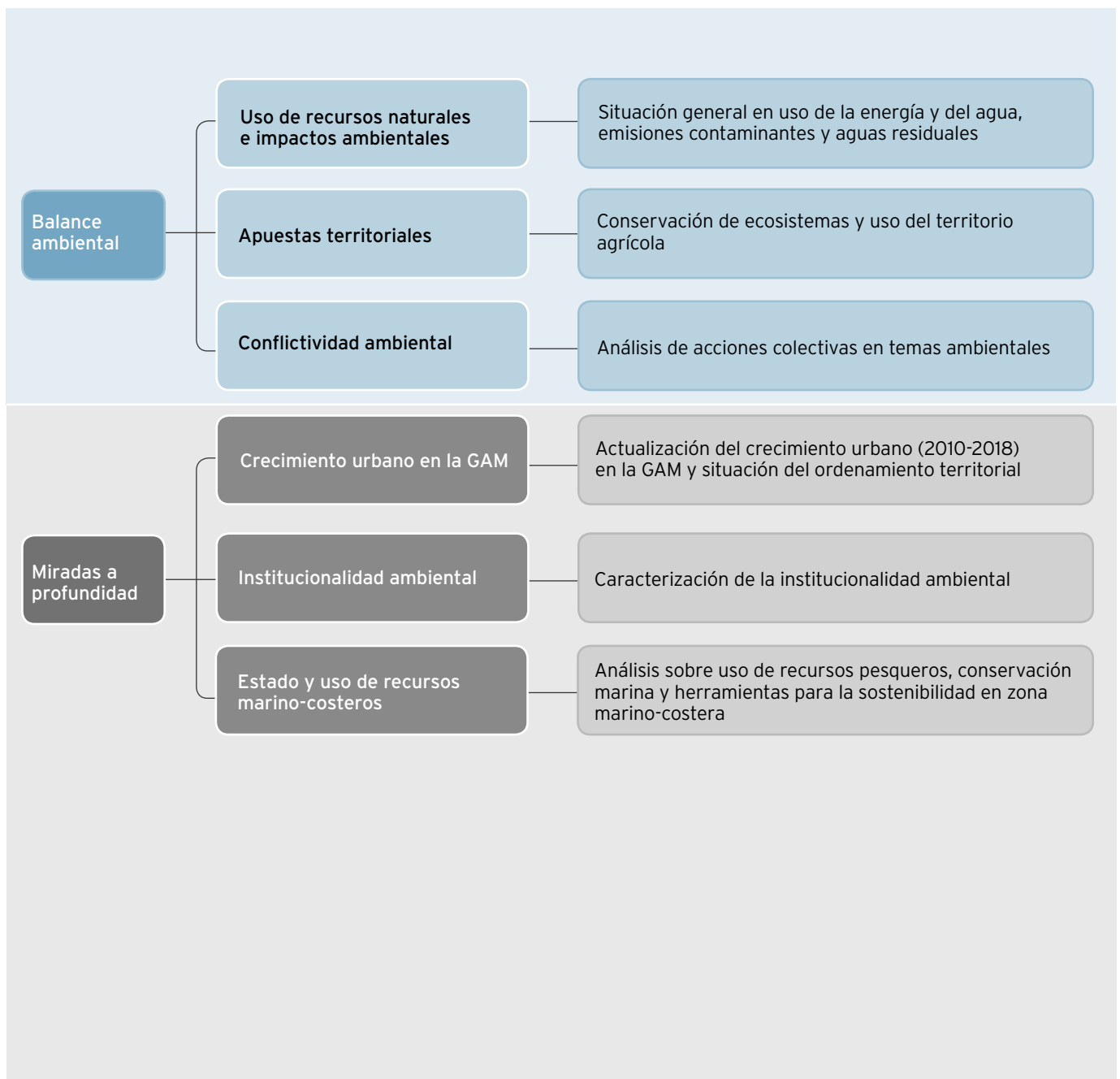
# Equidad e integración social



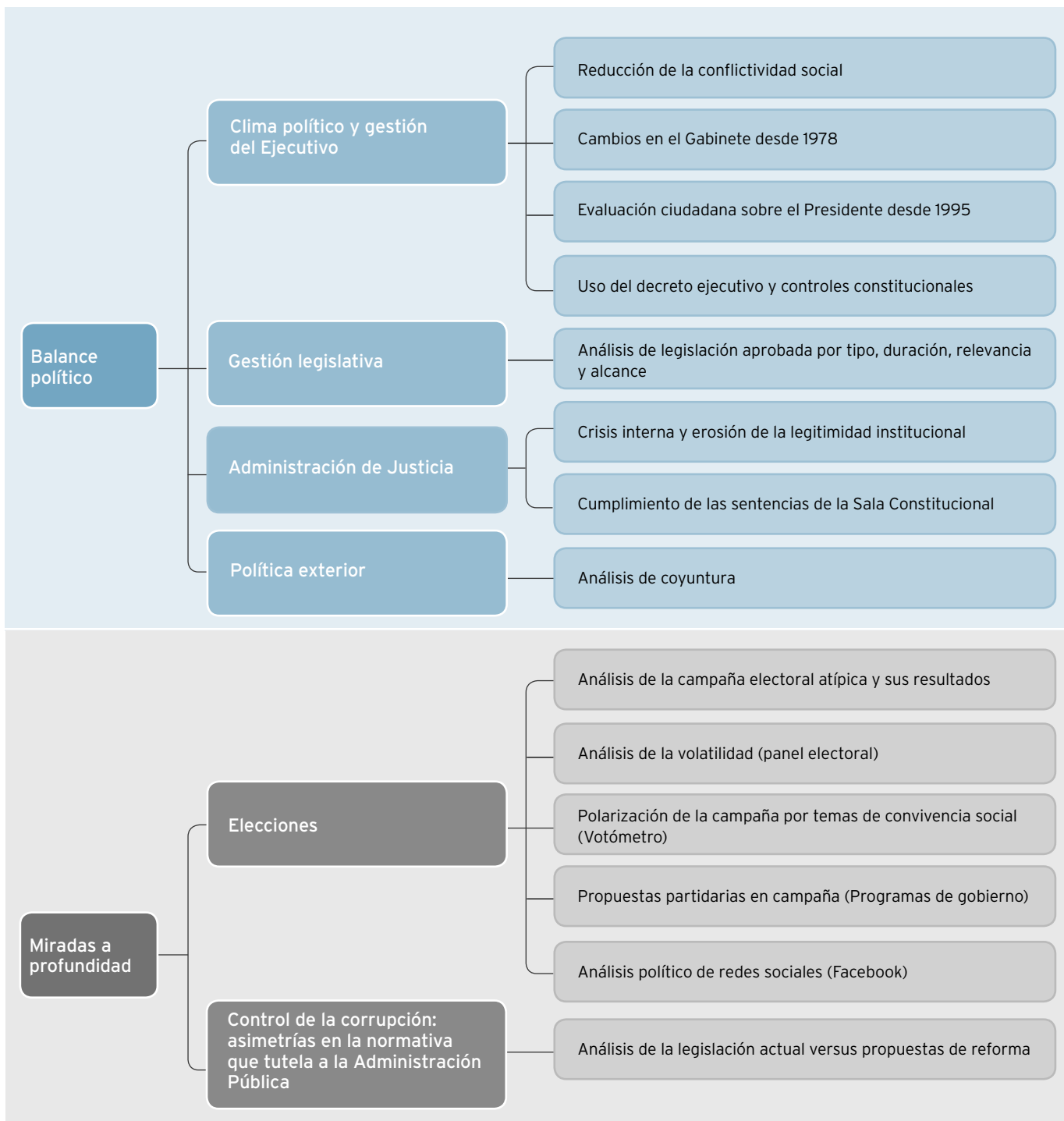
# Oportunidades, estabilidad y solvencia económica



# Armonía con la naturaleza



# Fortalecimiento de la democracia



CAPÍTULO ESPECIAL

# Transporte y movilidad: retos en favor del desarrollo humano

