

Sinopsis

ÍNDICE

Valoración general	31
Dictamen: urge mirar con otro lente la situación en desarrollo humano	31
Descontento ciudadano, ¿una oportunidad? El proceso electoral por venir: aportes para el empoderamiento ciudadano	33
Hacia un mejor debate político sobre los desafíos del desarrollo humano sostenible	35
¿Qué pasó con algunos desafíos planteados a los partidos políticos en el 2012? ¿Cómo están esos temas en la actualidad y qué nueva información tenemos?	36
Dónde poner el foco del debate en el 2017?	36
Resumen de los capítulos de seguimiento	47
Equidad e integración social en 2015	47
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2015	55
Armonía con la naturaleza en 2015	61
Fortalecimiento de la democracia en 2015	67
Debates para el desarrollo	75
El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica	75

VALORACIÓN GENERAL

Dictamen: urge mirar con otro lente la situación en desarrollo humano

En 2015 e inicios de 2016 Costa Rica siguió sin afrontar, por el fondo, los grandes desafíos de su desarrollo humano. Ello se debe no solo al entrapado panorama político, sino también a la incapacidad de los principales actores sociales y políticos para entender que es necesario cambiar el lente con que se miran esos desafíos, y dejar de plantear solo cambios superficiales. La lentitud para generar respuestas está comprometiendo seriamente el desarrollo humano sostenible.

Pese a un extendido descontento ciudadano (como se verá más adelante), en este período hubo menos movilizaciones sociales, en virtud de que se establecieron canales de comunicación más efectivos entre el Gobierno y algunos sectores. Gracias a ello, por primera vez desde el 2011 la protesta ciudadana salió de un largo episodio de alta conflictividad. Las elecciones municipales generaron gobiernos locales menos fragmentados y ocurrió una mejora relativa en el desempeño legislativo, especialmente por la disminución de la “promesa democrática sin sustento económico” (nuevas leyes sin el contenido financiero necesario para su cumplimiento). Relevantes fueron también la estabilidad monetaria y el moderado crecimiento económico, aunque este último, como ha sido tendencia, fue volátil. Si bien para el 2016 hay perspectivas de un mayor dinamismo productivo, los sectores que más impulsan la expansión de la economía siguen desconectados de las demás actividades, lo que dificulta lograr mayores avances en equidad social o en los indicadores de empleo. Como era previsible, dado lo ocurrido en las dos últimas décadas,

al iniciar su segundo año de gestión el Gobierno experimentó una severa caída en los niveles de aprobación ciudadana y el Gabinete Presidencial continuó perdiendo piezas clave.

Junto a las particularidades de su período de estudio, este Informe presenta más evidencias para entender el carácter estructural de los problemas que aquejan al país y que, como se ha venido señalando en anteriores ediciones, ponen en riesgo la sostenibilidad de sus logros en desarrollo humano. Nueva información permite variar la manera en que se examinan esos problemas, su naturaleza e implicaciones: lo que aquí se denomina “cambiar el lente”. Ese lente nuevo es indispensable para salir de una situación de avances inerciales y dispares, y de creciente erosión en los fundamentos del estilo de desarrollo.

Ese es el principal mensaje de este Vigésimosegundo Informe: no solo es impostergable ver los desafíos del desarrollo con un lente distinto sino, en particular, hacer del próximo proceso electoral un escenario para debatir acerca de ellos con mayor transparencia y concreción, aprovechando la circunstancia de que el generalizado descontento ciudadano aún no ha creado un entorno de alto riesgo para la democracia, tal como revela el capítulo especial de esta edición. Esta es también una oportunidad para encontrar vías de salida a una situación de entrapamiento que, en un marco de fragmentación partidaria en el Legislativo, un Ejecutivo con relativamente débiles poderes formales y endebles bases sociales y políticas, requiere una mejor actuación de los actores involucrados. Es, por último, una ocasión para definir la manera en que el

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

país afrontará los compromisos que asumió al suscribir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la ONU, y su cumplimiento para el año 2030.

Cambiar el lente permite a este Informe explicar cómo, detrás de los altos niveles de desempleo, informalidad y desigualdad social, existe una debilidad de fondo en la estructura productiva del país, que no está siendo atendida. Esta se relaciona con la concentración de la mayor parte de la producción en actividades desvinculadas (productiva, laboral y fiscalmente) del resto de la economía y poco innovadoras. El problema se acrecienta porque la fuerza de trabajo está conformada mayoritariamente por personas no calificadas, que no pueden moverse entre actividades y se emplean en sectores de poco crecimiento, carentes de políticas de promoción como las que han beneficiado a los segmentos más exitosos. Por estas razones, la dinámica económica está desconectada del empleo y no contribuye en la generación de oportunidades. En el largo plazo, esta desvinculación podría comprometer las bases del desarrollo humano sostenible.

Como se dijo, la mayor parte de la fuerza laboral sigue teniendo credenciales educativas insuficientes y, como lo demostró el *Quinto Informe Estado de la Educación* (2015), la oferta de oportunidades de formación no se acopla con las demandas del mercado. En una sociedad que está finalizando su período de bono demográfico, el aumento de la capacitación y la productividad de la población trabajadora es indispensable para atender la creciente presión sobre los servicios de salud y los programas de pensiones dirigidos a las personas adultas mayores, y para reducir las brechas entre sectores.

Cambiar el lente permite entender que la necesaria mejoría en las oportunidades laborales está ligada a aumentos generalizados de la productividad, que no se están dando. Pese al crecimiento económico de largo plazo (cerca al 4%), la productividad ha sido persistentemente baja. Esto se debe a que el buen desempeño de las actividades más dinámicas ha sido neutralizado por los deficientes resultados de otros sectores, en los que labora la mayoría de la población. Este hecho, originado en las características

de la estructura productiva, significa que la generación de empleo y la expansión económica seguirán siendo insuficientes en el corto plazo.

Cambiar el lente permite entender que detrás del estancamiento de la pobreza y el aumento de la desigualdad está esa creciente segmentación del mercado de trabajo, y no solo un problema de política social. Para enfrentar estos retos, el país ha apostado por una fuerte expansión en la inversión social pública (ISP) y en 2015 se registró la tercera más alta del siglo. Sin embargo, la mayor parte se ha dirigido a los mismos tipos de programas, cumpliendo compromisos existentes, pero no potenciando nuevas formas de mejorar las capacidades y oportunidades de las personas. Además, hoy por hoy, una parte importante de la ISP se financia con deuda pública, lo que plantea retos para su sostenibilidad. Hay avances en áreas específicas de la política focalizada en la pobreza, centradas en nuevos sistemas y herramientas de medición impulsados por el IMAS y la Desaf; pero esos logros, unidos al incremento de la inversión, no han sido acompañados por reformas que eleven la calidad de los servicios educativos y de salud, los sectores que concentran la mayor parte del gasto social. Además, como se dijo, la ISP no es suficiente para corregir el desacople entre crecimiento económico y empleo y para abatir la pobreza: se necesita repensar la estructura productiva del país.

Se sabe que la crisis fiscal -cuya profundización fue contenida parcialmente en 2015 y 2016 por esfuerzos de mayor recaudación y contención del gasto- no solo es grave, sino que tiene raíces estructurales. El *Informe Estado de la Nación* ha planteado que se requieren acciones simultáneas para reformar el sistema tributario, resolver los factores que "disparan" de modo automático el gasto público, mejorar la calidad de los servicios públicos y fortalecer la administración tributaria. Al cierre de esta edición, la Asamblea Legislativa había aprobado, con fuertes resistencias de grupos empresariales, nuevos instrumentos para combatir el fraude fiscal. Sin embargo, las debilidades en el diseño de la normativa misma favorecen la evasión y la regresividad del sistema, y la necesidad de ajustes de fondo ha topado con

un panorama político entabado, mientras aumenta la deuda pública y pelagra la sostenibilidad fiscal.

Por último, cambiar el lente permite sustentar la noción de que detrás de la deuda en el equilibrio ecológico del país se encuentra un problema estructural, que es la insostenibilidad de los patrones de uso del territorio. Ejemplo de ello es el modelo de ciudad que se ha construido en la zona metropolitana, y sus repercusiones en términos de contaminación del aire y el agua, entre otros impactos que afectan la calidad de vida de la población. También es evidente en la persistencia de formas de producción que dan poca importancia a los criterios ambientales, como demuestra el limitado uso de prácticas sostenibles en la agricultura. Para hacer frente a estas y muchas otras situaciones las capacidades públicas son limitadas; aunque se dispone de un amplio marco normativo para la gestión ambiental, existen cuellos de botella que inciden, precisamente, en los elementos más sustantivos de esa gestión: la identificación previa, la evaluación adecuada e integrada y el control efectivo de los impactos ambientales.

Todo lo anterior se inscribe en un contexto regional que se ha podido conocer mejor, y que comparte importantes retos con el país. El *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), señaló que entre 2010 y 2014 las naciones centroamericanas lograron mejoras económicas y sociales indiscutibles, pero insuficientes para que el desarrollo humano de la región en su conjunto avanzara de modo sustantivo. El limitado impacto de esa evolución se explica por su corto alcance y por el hecho de que no enfrentó desafíos medulares, históricamente no atendidos. Como las naciones mejor posicionadas fueron las que, en general, consiguieron mayores progresos, se ampliaron las brechas entre un sur del Istmo más dinámico y desarrollado y un centro-norte con persistentes rezagos económicos, sociales y políticos. Estas diferencias se agudizan a lo interno de los países y para ciertos grupos de población. Lo anterior significa que Centroamérica no es la fuente de dinamismo e impulso que el país podría requerir.

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

Así pues, la sociedad costarricense requiere conocer a fondo los problemas nacionales, cómo debatir sobre ellos y en qué contexto político se inscriben. En el marco del proceso electoral que comenzará a vivirse durante el 2017, las propuestas que se hagan deben considerarse a la luz de la necesidad de medidas concretas y profundas, pero también de la particular situación en que se encuentran los partidos y la ciudadanía, en materia de apoyos y capacidad de llegar a acuerdos. Esta fue una de las razones por las que el presente Informe puso el foco en el tema del descontento ciudadano, un escenario que es preciso entender para dirigir los esfuerzos de la acción política y el debate público en el período venidero.

Descontento ciudadano, ¿una oportunidad?

Los primeros síntomas del descontento de la ciudadanía costarricense con su sistema político afloraron hacia finales del siglo anterior y principios del actual. La medición de ese fenómeno, ya abordado por diversos estudios, se utiliza en este Informe para cambiar el enfoque que usualmente se da al problema y responder si el malestar existente comporta riesgos para la estabilidad democrática. Por su relevancia para la vida nacional, se dedicó el capítulo especial a este tema y se le dará seguimiento en futuras ediciones.

Con base en una medición efectuada a finales de 2015, el Informe concluye que, si bien hay un notable descontento entre la ciudadanía, por ahora, y de persistir los actuales escenarios económico, social y político, no parecen existir riesgos manifiestos e inmediatos para la estabilidad democrática. Esto se debe a la presencia de condiciones que atemperan los eventuales efectos del malestar. La primera es que el denominado “descontento ciudadano” es una expresión que abarca múltiples y diversos tipos o perfiles de insatisfacción, sin que hoy por hoy haya uno predominante. Es decir, no todas las personas están inconformes por las mismas razones ni con la misma intensidad. La segunda condición es que los perfiles de descontento no parecen estar asociados a

sectores y clases sociales determinados. Es decir, no hay una base social específica para los perfiles del malestar más extremo. La tercera condición, y quizá la más importante, es la creencia arraigada en la mayoría de las y los costarricenses de que, a pesar de sus serios problemas, esta sociedad es una “comunidad” libre y democrática, pacífica y protectora del ambiente. Y por último, existe una clara preferencia por encontrar salidas institucionales a los problemas que enfrenta el país.

Estas conclusiones no dan pie a ningún confort. Que el descontento registrado en 2015 no tenga la potencia que muchos imaginan, ni parezca inminente el surgimiento de fuerzas extremistas con amplia base social, como ha ocurrido en otras democracias, no significa que el país está “vacunado” contra la desestabilización. Una severa crisis fiscal que impacte las condiciones de vida y trabajo de muchos -un escenario que, habida cuenta la grave erosión de las finanzas públicas, no puede descartarse en el corto plazo- podría cambiar rápidamente el panorama. Además, la existencia de múltiples perfiles de malestar no obvia el hecho básico de que, en general, la ciudadanía está molesta con el rumbo del país y la gestión del sistema político.

Lo que este Informe plantea es otra cosa: así como el país disfrutó por décadas de un bono demográfico, hoy dispone de un importante “capital político”, un período favorable para la democracia pues, a pesar de la creciente incapacidad de los gobiernos y partidos para resolver los desafíos del desarrollo humano, la ciudadanía sigue creyendo en ella como el mejor sistema para la convivencia en sociedad. Ese capital puede ser bien o mal invertido, pero su existencia es una oportunidad para impulsar, en democracia, cambios de fondo en el estilo de desarrollo. Ciertamente esta coyuntura no es eterna pues, como se constata en el capítulo especial, hay evidencia de que el arraigo de estas creencias tiende a disminuir entre las personas más jóvenes.

Una parte del descontento se origina en la insatisfacción con las condiciones de acceso y la calidad de las intervenciones y servicios públicos. Resolver la falta de capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas requiere implementar reformas simultáneas

en diversos ámbitos del quehacer público: la estructura tributaria, los regímenes de empleo público, el diseño de políticas públicas y los sistemas de evaluación y rendición de cuentas.

A su vez, el avance en estos temas requiere que los actores logren maniobrar en un contexto político adverso y altamente fragmentado, con el fin de alcanzar acuerdos nacionales en los que todas las partes involucradas compartan los costos y los beneficios que conllevan las reformas. Hasta ahora, partidos, sindicatos y cámaras empresariales sistemáticamente han empleado sus capacidades de veto para evitar acuerdos cuando han visto amenazados sus intereses particulares. Además, existen grupos corporativos, dentro y fuera del Estado, que han cooptado ámbitos de la política pública y aprovechan marcos normativos que les favorecen para impedir cualquier transformación.

Finalmente, también en el plano de la ciudadanía las reformas en el Estado generan resistencias. Por ejemplo, la salida a la agobiante situación fiscal inevitablemente implicará un cambio en los impuestos que pagan los hogares, entre otras acciones. Sin embargo, como lo demuestra este Informe, la mayoría se opone a esa idea. Las personas más insatisfechas con los servicios públicos son, a su vez, las que más justifican la evasión. El descontento afecta la disposición de la gente a cumplir con sus responsabilidades tributarias, lo que se denomina *moral fiscal*. Esta moral es menor cuanto mayor es la insatisfacción. En la medida en que el malestar lleve a la ciudadanía a imaginarse fuera de una misma “comunidad” democrática, los cimientos de la estabilidad política podrán erosionarse y operar en detrimento de una reforma fiscal progresiva y en favor del desarrollo humano.

El proceso electoral por venir: aportes para el empoderamiento ciudadano

El presente Informe sale a la luz en la víspera del proceso electoral de 2018. Como cada cuatro años, los partidos políticos competirán por las preferencias de los votantes, los medios de comunicación darán cobertura

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

noticiosa a la campaña y diversos grupos intentarán influenciar el debate político y la orientación de los partidos. En ese marco, es previsible que las promesas tengan las inevitables dosis de generalidad y simplismo, un tipo de mensaje inconveniente en el contexto actual. El próximo gobierno deberá lidiar con un mayor desgaste en el estilo de desarrollo humano, un sistema político más entrabado y los efectos de una severa insolencia fiscal, todo en un ambiente de extendido descontento ciudadano, motivado por la insatisfacción con el rumbo del país y el desempeño de los representantes populares.

Es por ello que este proceso electoral reclama un cambio en el contenido y orientación del debate público, para no desperdiciar el "capital político" que representa tener aún el apoyo de la ciudadanía a la democracia. Esa coyuntura debe ser propicia para impulsar cambios estructurales que relancen el desarrollo humano sostenible y, a la vez, permitan superar la pertinaz lentitud con que se ha caminado y la insuficiencia de los avances logrados en los últimos años.

La campaña del 2017 será, pues, una oportunidad para mirar con otro lente los temas sustantivos del desarrollo humano. Para contribuir en esta dirección, al igual que hace cuatro años el Programa Estado de la Nación creará una plataforma de información y análisis electoral para que la ciudadanía conozca y dé seguimiento a las promesas de los partidos políticos. Esta nueva versión aprovechará la experiencia anterior para mejorar los contenidos y la difusión de este sistema, y generará instrumentos de fácil acceso para que la gente valore la credibilidad de las propuestas, y la afinidad de su propio pensamiento con el de los partidos y candidatos.

Por ahora, los principales hallazgos de este Informe y de varios anteriores sugieren que el modo en que las agrupaciones políticas han abordado los grandes desafíos nacionales no puede ser el mismo que hace una o dos décadas o, para el caso, cuatro años atrás. No solo han cambiado los retos, sino que más información y mejores análisis indican que los problemas no están en el

mismo punto que antes, no se resuelven de igual manera, tienen causas que no han sido abordadas, y las complicadas condiciones políticas son muy distintas a las de otras épocas.

Como se dijo antes, si los principales desafíos del país son estructurales, un debate público que presente soluciones simplistas o poco realistas a la situación actual, impedirá que los resultados electorales faciliten los avances que urgen en materia de desarrollo humano; por el contrario, puede afectar la percepción ciudadana sobre la utilidad del voto, si después nada cambia. En otras ediciones, el Estado de la Nación ha demostrado que los partidos políticos han quedado debiendo a la hora de precisar las estrategias que seguirán para enfrentar los grandes problemas nacionales. Algunos temas, como el déficit fiscal, incluso han pasado casi desapercibidos en las campañas. Desde esta perspectiva, es importante que la oferta electoral sea confrontada con nuevas exigencias, como las siguientes:

- La promesa de crear miles de empleos en una próxima administración no es realista si no se señalan las condiciones que permitirán generarlos, esto es, con cuáles políticas de fomento productivo, para cuáles sectores y con qué encadenamientos, recursos y parámetros de evaluación. Asimismo, se debe indicar cómo se atacarán las barreras que, en términos de credenciales educativas y competencias, impiden que la fuerza laboral menos calificada se inserte en los sectores de mayor productividad.
- La promesa de reducir la pobreza y la desigualdad no es realista, si no se hacen propuestas para elevar de manera generalizada la productividad de la economía, mejorar la incorporación de las mujeres al mundo laboral y fortalecer el cumplimiento de las garantías laborales.
- La promesa de mejorar los servicios sociales no es realista, si no se prevé la dificultad para aumentar los recursos disponibles y, en consecuencia, se indica cómo se incrementarán la efectividad y la rendición de cuentas en la gestión de la inversión social y qué modificaciones se harán para reforzar la inversión en infraestructura pública.

- La promesa de aliviar la creciente insolencia fiscal no es realista si no se propone un conjunto de cambios simultáneos en tres áreas: el diseño de los impuestos, para aumentar la progresividad y la recaudación; la contención y reestructuración del nivel y la calidad del gasto público, y el fortalecimiento de las competencias para la gobernanza fiscal.

- La promesa de mejorar la infraestructura vial y, con ello, resolver los problemas de transporte no es realista, si antes no se detallan las políticas de ordenamiento territorial urbano que se implementarán y las modificaciones que se harán en la organización y gestión de los sistemas de transporte público.

- La promesa de cumplir el Acuerdo de París sobre cambio climático no es realista, a menos que se planteen intervenciones que permitan reducciones tangibles de la dependencia de los combustibles fósiles que tiene la matriz energética, la introducción de prácticas sostenibles en la agricultura y la implementación de las medidas de adaptación necesarias para un país que forma parte de una de las regiones más vulnerables a los efectos del calentamiento global.

- La promesa de que un próximo gobierno destrabará la Asamblea Legislativa no es realista, si no se indican los cambios que se introducirán en los procedimientos parlamentarios y en las reglas de elección de los representantes en el Congreso.

Este Informe lanza un reto a los partidos políticos para que, al formular sus propuestas de gobierno, evolucionen de ideas abstractas y generales a planteamientos concretos, basados en nuevas formas de mirar y enfrentar los desafíos del desarrollo humano. Esto significa no solo cambiar el foco del debate, sino también acompañarlo de información clara sobre las metas por lograr, la manera de alcanzarlas y los instrumentos para medir su impacto.

Hacia un mejor debate político sobre los desafíos del desarrollo humano sostenible

Como punto de partida para los aportes que este Informe desea ofrecer a la ciudadanía de cara a la campaña electoral del 2017, en esta sección se comentan algunos desafíos del desarrollo humano, vistos desde dos perspectivas. La primera describe el tratamiento que en general dieron los partidos políticos a esos temas, cuando les fueron planteados en el contexto de los comicios del 2014. Con base en los hallazgos del *Informe Estado de la Nación* en diferentes entregas, la decimoctava edición, publicada antes de iniciar aquel año electoral, presentó a los partidos un conjunto de desafíos y preguntas, estas últimas enfocadas en “cómo” enfrentar retos clave para el desarrollo humano sostenible del país.

En términos generales, al contrastar los planes de gobierno del 2014 con los retos señalados se obtienen varias conclusiones. Una de ellas es que ningún partido tuvo la capacidad, por sí solo, de abarcar con sus propuestas todos los desafíos estructurales para el desarrollo humano planteados en esa campaña, ni de hacerlo de una manera concreta. Esto confirma,

como se indicó en el Vigésimoprimer Informe, que en el contexto actual solo la pericia política y la voluntad de cooperación permitirán impulsar las mejoras rápidas y significativas en el bienestar que exige la población. Es claro que se requieren nuevas iniciativas nacidas de los aportes de amplios sectores de la sociedad.

Otra conclusión es que hay un terreno propicio para la construcción de acuerdos. En sus propuestas, casi todos los partidos identificaron la reducción de la pobreza, el fomento de la productividad y el empleo, y la mejora en la inversión social pública, como asuntos que demandan reformas sustantivas. La mayoría de las agrupaciones incluso sugirió algunas políticas concretas en torno a ellos.

Además existe un grupo de temas que en alguna medida los partidos reconocieron como problemas. Sin embargo, no lograron precisar su impacto real sobre el desarrollo humano y, por consiguiente, no plantearon acciones específicas para resolverlos. Típicamente, se trata de asuntos ambientales como los relacionados con el ordenamiento territorial, o con la modificación de patrones insostenibles de uso de recursos naturales como el agua y las fuentes de energía.

Por último, hay un grupo de desafíos sobre los cuales el abordaje de los partidos políticos fue pobre o nulo. En el campo social, un ejemplo es la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. En el ámbito político (el sistema por el cual transita la posibilidad de generar respuestas a todos los retos comentados) fue particularmente notoria la ausencia de propuestas para mejorar la calidad de la representación política, y de referencias a la dotación de recursos económicos para el cumplimiento de derechos reconocidos en la legislación.

La segunda perspectiva en la descripción de los desafíos de desarrollo humano es la que se presenta en los siguientes apartados. Consiste en un breve repaso de la situación actual en esos campos y de nueva información que ayuda a conocer sus causas, así como de una propuesta sobre cómo enfocar cada tema. Su propósito es que en la próxima campaña electoral el debate político se enriquezca, abordando los problemas estructurales de fondo y la manera de enfrentarlos. Es decir, viéndolos con otro lente.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

¿Qué pasó con algunos desafíos planteados a los partidos políticos en el 2012?
 ¿Cómo están esos temas en la actualidad y qué nueva información tenemos?
 ¿Dónde poner el foco del debate en el 2017?

DESAFÍO

Reducir la pobreza

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Quién debe ser la autoridad máxima en los programas de combate a la pobreza y cuáles reformas legales a sus competencias se harán?
- ¿Cómo remediar la incapacidad demostrada para consolidar un sistema de información del sector social unificado y coordinado, que centralice los datos de la población pobre?
- ¿Qué mecanismos de control y rendición de cuentas, adicionales a los existentes, se activarán para garantizar que los recursos dirigidos a las familias de escasos recursos efectivamente lleguen a ellas?

¿Qué nueva información tenemos hoy?

El empleo es la principal fuente de ingresos de los hogares. Sin embargo, el mercado de trabajo no exhibe resultados favorables, y en los últimos años sus características más sobresalientes han sido un alto desempleo y el incumplimiento de las garantías laborales y el salario mínimo. Ahora se sabe que el dinamismo de la economía no alcanza, por sí mismo, para brindar más oportunidades a la población. Solo un 16% del empleo corresponde a sectores “clave”, que tienen fuertes encadenamientos productivos. Además, la participación laboral de las mujeres es baja en el contexto internacional.

Situación actual

Si se mide a partir de los ingresos, la pobreza tiene veinte años de afectar a uno de cada cinco hogares del país, aunque, debido al crecimiento poblacional, esta proporción significa que cada año hay más personas pobres. Otros métodos de medición sí muestran avances, por ejemplo en el porcentaje de hogares que tienen alguna necesidad básica insatisfecha, que disminuyó en un tercio durante el período 2000-2011, o el porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional (según un nuevo método basado en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares se ven afectados por carencias en otras dimensiones, como educación, salud y protección social), que pasó de 27,7% en 2010 a 21,8% en 2015. La administración Solís Rivera ha implementado la “Estrategia para la atención y la reducción de la pobreza extrema: Puente al Desarrollo”, que apuesta por la articulación y seguimiento del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (Sinirube) y crea la figura de un funcionario de nivel técnico-profesional, denominado “cogestor social”, quien actúa como enlace entre los hogares y la oferta institucional.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



La discusión debe ir más allá de las políticas focalizadas, las ayudas monetarias y las mejoras puntuales en las necesidades básicas de las personas y hogares pobres, para buscar soluciones con visión de largo plazo. No se puede hablar de reducciones sostenidas en la pobreza sin poner la atención en el mercado laboral, y en los problemas estructurales que está teniendo el país para generar nuevos empleos y ubicar a las y los trabajadores menos capacitados.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Reducir la desigualdad de ingreso

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Cuáles mecanismos de inspección laboral se fortalecerán para garantizar a los trabajadores el cumplimiento de sus derechos laborales?
- ¿Se impulsará una política de salarios mínimos crecientes, que beneficie a las personas ocupadas de menores ingresos? ¿Bajo qué condiciones?
- ¿Se aumentará la carga tributaria de los sectores de mayores ingresos? De ser así, ¿qué medidas se aplicarán?

¿Qué nueva información tenemos hoy?

Pese a los decepcionantes resultados obtenidos durante este período, no se han implementado políticas que ayuden a mejorarlos, como por ejemplo programas dirigidos al cumplimiento del pago de los salarios mínimos y otros derechos legales de los trabajadores, o reformas para hacer más progresivo el sistema tributario. Ahora se sabe que el impacto redistributivo asociado a los ajustes de los salarios mínimos es significativo. Sin embargo, el elevado incumplimiento limita sus efectos sobre la desigualdad total.

Situación actual

En la segunda década del siglo XXI la desigualdad en la distribución de ingresos en Costa Rica se ha estancado en niveles altos, en un contexto latinoamericano que avanza en el sentido contrario. Esta situación ha sido acompañada de una contracción real de los ingresos de los hogares, sobre todo de los más pobres. Desde el año 2010 los ingresos promedio del primer decil (el más pobre) han caído en un 15%, mientras que los del décimo decil (el más rico) han aumentado un 7%. En promedio, por cada 1.000 colones que percibe el 20% más pobre de la población, el 10% más rico recibe 17.000. En este período no ha aumentado el número de inspectores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que siguen siendo insuficientes para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



Es importante plantear cuáles mecanismos distributivos se impulsarán y cómo se activarán. Entre los objetivos de corto plazo, se debe garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y el pago del salario mínimo, y en el largo plazo hay que buscar formas de mejorar el logro educativo y la productividad de la fuerza laboral.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Mejorar la cantidad y calidad de la inversión social pública

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Qué medidas se tomarán para evitar que la contención del gasto público se traduzca en recortes de la inversión social y, por esa vía, afecte a los grupos pobres y vulnerables?

Situación actual

El país acumula cuatro años consecutivos de aumentos en la inversión social pública (ISP). En términos reales per cápita, en el 2015 -por primera vez en 35 años- la ISP superó los máximos históricos alcanzados a principios de la década de los ochenta. Además, el incremento fue bastante generalizado (en casi todos los sectores). Dado que en el período 2012-2016 no se crearon nuevas entidades o programas, la expansión se tradujo en una mayor dotación de recursos para la misma estructura institucional. Sin embargo, la situación fiscal del país hará cada vez más difícil seguir ampliando esta inversión, de modo que el logro de mayores avances en materia social deberá provenir de mejoras en la eficiencia con que se gestionan y distribuyen los recursos disponibles. Además la ISP, por sí sola, no alcanza para frenar las crecientes desigualdades generadas los malos resultados del mercado laboral y la producción.

¿Qué nueva información tenemos hoy?

Hoy se cuenta con una medición más certera de la importancia e impacto que tiene la ISP, y se sabe que las transferencias de dinero canalizadas por los programas del Fodesaf reducen la pobreza en aproximadamente dos puntos porcentuales. Además, nuevos estudios reportan que las municipalidades, ya sea con recursos propios o del Presupuesto Nacional, financian y ejecutan obras para la prestación de servicios sociales a sus habitantes, lo cual abre un nuevo campo de investigación sobre el tema de la política social. Esta inversión representa, en promedio, un 20% de los ingresos totales en los gobiernos locales y en 2015 fue equivalente a 20.000 colones per cápita.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



El debate debe considerar no tanto el volumen de la inversión social, sino las formas de mejorar la eficiencia del gasto, los mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia en el uso de los recursos y la asignación de los beneficiarios, y las evaluaciones de impacto. La desigualdad y la pobreza no se resolverán solo con política social, pero es necesario elevar la calidad de los programas universales (salud y educación), teniendo en cuenta los efectos de mediano y largo plazo que tendrán sobre ellos la transición demográfica y el envejecimiento de la población. Los grandes objetivos de la ISP están en una mano de obra más productiva (educación y capacitación), personas saludables (nutrición y deporte) y una población adulta mayor amparada por un robusto sistema de pensiones.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Mejorar la solvencia y la eficiencia del Estado

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Cómo sanear las finanzas públicas y, a la vez, garantizar mayores niveles de inversión social y en infraestructura?
- ¿Cómo lograr mayores contribuciones fiscales de los sectores más dinámicos de la economía?

¿Qué nueva información tenemos hoy?

El actual régimen del impuesto sobre la renta para personas jurídicas genera distorsiones en la recaudación fiscal. Existen tres intervalos de renta bruta (de 0 a 52 millones de colones, de 52 a 105 y más de 105 millones) que determinan la tarifa impositiva (10%, 20% y 30%, respectivamente) que debe pagar cada empresa. La evidencia empírica señala que las empresas podrían estar sub-declarando sus ventas o sobrereportando sus gastos, para reducir la base sobre la cual deben pagar el impuesto.

Para hacer sostenibles las finanzas públicas no basta con corregir los desequilibrios entre ingresos y gastos; también se debe lidiar con el peso del endeudamiento adquirido en el pasado. Esto último se conoce como “brecha de sostenibilidad fiscal” y en la actualidad es de -4% del PIB.

En un contexto de discusión sobre diversas alternativas de reforma tributaria, hoy se dispone de información sobre la “moral fiscal” de las y los costarricenses. En particular se sabe que, cuanto más insatisfechas están las personas con los servicios públicos, más propensas son a justificar la evasión fiscal. Además, la disposición a aceptar aumentos de impuestos para financiar infraestructura pública decae en la medida en que crece la percepción de corrupción y falta de transparencia del Gobierno.

Situación actual

Ante el complejo escenario fiscal que enfrenta el país, se han aplicado medidas para contener el gasto público e incrementar la recaudación tributaria. Esas acciones han evitado que se acelere el déficit, pero no han frenado el crecimiento de la deuda pública. En el 2015 el déficit fiscal fue de 5,9% y la deuda superó el 40%, en ambos casos con respecto al PIB. En los últimos diez años, en promedio, el gasto del Gobierno Central aumentó un 3,6% en términos reales, mientras que los ingresos lo hicieron tan solo en un 0,9%. La inflexibilidad en el esquema de remuneraciones del sector público, unida a la imposibilidad legal y constitucional de recortar importantes rubros del gasto, hace que sea difícil reducir las presiones que generan los salarios sobre el déficit fiscal. El acelerado crecimiento del gasto primario (remuneraciones y transferencias, principalmente) restringe la capacidad del Gobierno Central para invertir en capital, sobre todo en infraestructura pública.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



En la presente coyuntura es fundamental reducir el costo económico y social de una reforma tributaria, por lo que se debe asegurar que esta sea gradual (con una adecuada distribución de los ajustes en el tiempo) e integral (con efectos en los ingresos, los gastos, la gestión de la deuda y la administración tributaria), y que no desincentive el crecimiento económico, a fin de evitar un descenso en las oportunidades para las personas y las empresas.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Ampliar las políticas públicas de fomento de la productividad y el empleo

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Cómo reorganizar la estructura institucional responsable del diseño e implementación de las políticas públicas de fomento productivo, para apoyar a los sectores menos dinámicos que tienen potencial de crecimiento?

Situación actual

Desde que Costa Rica se repuso de la crisis de 2008-2009, el crecimiento económico ha sido moderado, volátil e inferior al promedio de largo plazo. La expansión registrada en el 2015 se explica principalmente por el dinamismo de la demanda interna, ya que las exportaciones no logran incrementos sostenidos. El sector agropecuario registró la contracción más severa de los últimos diez años (-3,9%), en gran medida por factores climáticos, y se observó un debilitamiento en el proceso de recuperación que había mostrado la industria manufacturera luego de la crisis. Mientras tanto, la institucionalidad encargada de apoyar a los sectores productivos más tradicionales se mantiene sin cambios sustantivos, con capacidades limitadas y dispersas en una estructura desarticulada.

¿Qué nueva información tenemos hoy?

Los sectores que más contribuyen a la expansión de la economía no tienen una alta capacidad para absorber mano de obra. Entre 2013 y 2015, las seis actividades que explicaron el 84,9% del crecimiento económico tan solo fueron responsables del 36,7% del empleo. En la mayoría de los segmentos más dinámicos, mientras la producción crece, el empleo decrece. Además, los aumentos sostenidos en la productividad laboral de algunos sectores son contrarrestados por el mal desempeño de otros. En términos de encadenamientos, un 39% de la producción se considera independiente del resto de la economía, con importantes diferencias según regímenes. En el régimen definitivo (empresas que no reciben beneficios fiscales) un 40% de la producción se considera independiente, frente a un 26% en el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo). Estos resultados reafirman la necesidad de reducir las brechas de productividad entre las empresas locales y los sectores más dinámicos, usualmente relacionados con las exportaciones de zonas francas.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



Para reducir las brechas en la productividad y la capacidad de innovación entre los sectores más dinámicos y los tradicionales, es fundamental modernizar y articular la institucionalidad encargada de atender a estos últimos. Asimismo, para superar el desacople que existe entre la producción y la generación de empleo, el país debe elevar la calificación educativa y técnica de su fuerza laboral, con lo cual además mejorarían los ingresos de los ocupados.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Modificar los patrones insostenibles de los recursos naturales

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Qué acciones se tomarán para cambiar la matriz energética nacional y reducir la dependencia de combustibles fósiles? Y específicamente: ¿qué medidas concretas se adoptarán para que el transporte -principal consumidor de energía del país- se transforme en un sector más eficiente, de menor consumo de hidrocarburos y, por ende, de menor huella de carbono?

Situación actual

La composición general de la matriz energética no mostró cambios significativos en este período: persiste el consumo centrado mayoritariamente en los hidrocarburos (70% en promedio entre 2012 y 2016) y el principal consumidor sigue siendo el sector transporte (59% como promedio). La flota vehicular y la huella de carbono mantuvieron una marcada tendencia creciente, y no hubo modificaciones sustantivas en el sistema de transporte público o privado, ni políticas que transformaran los patrones de uso de vehículo, las tecnologías o la movilidad urbana, con la excepción de un uso cada vez mayor (pero insuficiente) del tren urbano. Sí hubo un avance significativo hacia final del período, cuando se reportó que casi el total de la electricidad generada en el país proviene de fuentes limpias.

¿Qué nueva información tenemos hoy?

La información reciente ha permitido identificar con claridad las fuentes de contaminación del aire, tanto sectorialmente como a nivel individual, en cuanto a la antigüedad de la flota vehicular, los tipos de gases emitidos y los puntos de alta concentración. También se conoce el costo específico (económico, social y ambiental) que genera el caos urbano y su impacto en materia de emisiones, así como las dificultades para adoptar prácticas ambientalmente sostenibles en otros sectores emisores, como la agricultura.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



El sistema de transporte, público y privado, y la lógica de la movilidad de personas en el país deben modificarse estructuralmente. Esto implica cambios en la infraestructura vial, los esquemas legales de funcionamiento de los servicios de transporte público, la tecnología de las unidades, públicas y privadas, y la promoción de un ordenamiento territorial urbano orientado a la movilidad eficiente y limpia de personas y mercancías.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Ordenar el caos en el uso del territorio

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Qué instrumentos deben utilizarse para la planificación regional de la Gran Área Metropolitana (sean los vigentes, las propuestas en debate u otros nuevos)?

Situación actual

En años recientes, varios instrumentos de planificación regional urbana elaborados y discutidos en la última década fueron desechados, y la mayoría de los cantones de la Gran Área Metropolitana (GAM) se mantiene sin herramientas de ordenamiento territorial específicas o no cuenta con las condiciones necesarias para su aplicación. Hubo cambios en la estructura institucional encargada del tema, se aprobaron unos pocos planes reguladores y se actualizó el Plan GAM de 1982, que establece lineamientos muy generales para una zona en la cual los estudios publicados en el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* encontraron un crecimiento desordenado, que genera altos costos económicos, sociales y ambientales, y es impulsado principalmente por el mercado inmobiliario.

¿Qué nueva información tenemos hoy?

Nuevos estudios indican que en la GAM se ha construido un modelo de ciudad dispersa, distante y desconectada, que acrecienta el riesgo de desastres, la contaminación hídrica y atmosférica, la afectación de suelos y la segregación social, a la vez que dificulta la protección de fuentes de agua y la movilidad de personas y mercancías. Además se han documentado los impactos ambientales de la expansión de ciertos usos del suelo, como el desarrollo de cultivos específicos. También se tiene registro de la creciente conflictividad por el uso de los recursos naturales, y de una importante cantidad de denuncias y movilizaciones sociales relacionadas con los efectos de las actividades productivas sobre el territorio. En particular, este Informe da cuenta de las severas debilidades de la institucionalidad pública para realizar de manera adecuada sus funciones de evaluación previa, fiscalización y prevención de impactos ambientales.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



El uso del territorio no puede ser dirigido por el mercado. El país ha creado instrumentos de alcance limitado, y tiene pocas capacidades de cumplimiento, control y fiscalización de los impactos que generan los distintos usos del suelo. El foco del debate no debe estar en lo específico, sino en el conjunto: ordenamiento territorial, urbano, rural y costero, y capacidades públicas de evaluación, control y seguimiento de los impactos ambientales. Además se deben precisar las herramientas que se utilizarán para concretar esa planificación y proponer esquemas de ordenamiento acordes con los tiempos y la realidad del desarrollo territorial.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Proteger el agua y la riqueza marina

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Cómo se resolverán la falta de tratamiento y canalización de las aguas residuales y el retraso en la construcción del alcantarillado sanitario metropolitano?

Situación actual

El aumento en la cobertura de sistemas de tratamiento de aguas residuales (de un 3,6% a un 4,2% de la población) es absolutamente insuficiente en comparación con el grave impacto ambiental que estas generan en los cuerpos de agua, sobre todo en la GAM. Avanza a paso lento la construcción de infraestructura para esa zona, que en el mediano plazo logrará que la cobertura llegue a un 20%, lo cual tampoco resuelve el problema de que la inmensa mayoría de las aguas residuales del país no recibe tratamiento, ni el rezago en el desarrollo de obras para ese fin. En las zonas rurales tampoco se han hecho avances para evitar la contaminación de aguas por la actividad agrícola. Todo lo anterior hace que se mantenga una paradoja, entre el importante logro que exhibe Costa Rica en materia de acceso al agua, por un lado, y la preocupante vulnerabilidad de este recurso a la contaminación y la débil protección de sus fuentes, por el otro.

¿Qué nueva información tenemos hoy?

Datos recientes revelan la creciente presencia de contaminantes en las aguas superficiales y episodios de afectación de cuerpos hídricos por actividades agrícolas o urbanas, generadoras a su vez de conflictos socioambientales. Gracias a que se cuenta con los resultados del VI Censo Agropecuario, se sabe que la inadecuada canalización de aguas residuales también se da en la mayoría de las fincas del país, y que el impacto de esas prácticas agudiza la vulnerabilidad de las fuentes.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



El tratamiento de aguas residuales y la protección de cuerpos de agua son las tareas centrales en materia de recursos hídricos. El debate debe considerar la relación entre el acceso al agua y lo que sucede después de su uso, en todos los sectores. En cuanto a la conservación, es fundamental plantear un adecuado ordenamiento territorial costero e impulsar medidas de protección marina, como se ha hecho en el área continental, sobre la base de un mayor conocimiento de la biomasa pesquera y la biodiversidad marina.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Mejorar la calidad de la representación política

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Qué medidas son necesarias para mejorar la función de representación que cumplen los legisladores?

Situación actual

Hacia finales de la legislatura 2015-2016 se aprobó una reforma al Reglamento Legislativo y se llevaron a cabo las pruebas iniciales para la implementación de un mecanismo electrónico que permitirá registrar el voto nominal de cada diputado y, con ello, mejorar la rendición de cuentas desde el ámbito parlamentario. Otros aspectos señalados en el Decimoctavo Informe, sobre los mecanismos para mejorar la calidad de la representación política, son desafíos pendientes, entre ellos la modificación del tamaño de las circunscripciones electorales y la instauración de la carrera parlamentaria.

¿Qué nueva información tenemos hoy?

Estudios recientes demuestran que la configuración del sistema electoral puede estar generando distorsiones en la forma de convertir los votos en escaños, y que existen alternativas para mejorar algunos de esos efectos. El sistema de elección de diputados también genera sesgos de representatividad desde el punto de vista geográfico. En un análisis realizado con información para veinte años (1994-2014), se constató que solo un 11% de los cantones del país ha estado bien representado en el Congreso, de acuerdo con el tamaño de su población. El 56% de los cantones ha estado subrepresentado y el 33% ha sido sobrerrepresentado.

Por otra parte, un análisis basado en simulaciones buscó determinar si, en seis escenarios de elección legislativa con distintas reglas, se obtendrían mejores resultados. Se identificaron tres efectos: el primero es que, sin distinción del mecanismo electoral, el escenario multipartidista se mantiene; en el segundo la pluralidad política aumenta, y en el tercero se reduce la desproporcionalidad con respecto al presente.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



Un punto de partida es la reforma del sistema de elección legislativa y la instauración de mecanismos para la rendición de cuentas y el control ciudadano en el Congreso, incluyendo la revocatoria de mandato. Otros temas que ameritan una discusión a fondo son la carrera parlamentaria y los ajustes en las circunscripciones electorales, para mejorar y hacer más equitativa la representación política.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Dar sustento económico a los derechos reconocidos a la población

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Cómo se evitará que la Asamblea Legislativa apruebe legislación sin identificar las respectivas fuentes de financiamiento y los responsables de su cumplimiento?

Situación actual

En los dos últimos años el Congreso ha sido más responsable en la identificación de fuentes de recursos para el cumplimiento de la normativa que promulga. En las legislaturas 2014-2015 y 2015-2016, por primera vez desde 1990, se aprobó una mayor proporción de leyes que indican de dónde provendrá el financiamiento para la concreción de sus objetivos, ya sea mediante la creación de recursos frescos o la reasignación de los ya existentes. La intensa discusión sobre el déficit fiscal parece haber generado una mayor conciencia sobre la responsabilidad financiera que conlleva imponer nuevas obligaciones al Estado en el contexto actual.

¿Qué nueva información tenemos hoy?

Se ha repasado extensamente el efecto negativo que tiene la “promesa democrática sin sustento económico” sobre la institucionalidad pública, por un lado, y la satisfacción ciudadana con los servicios públicos, por el otro. Por ejemplo, la Ley 9162, que crea el expediente digital único en salud, es minuciosa al asignar responsabilidades a la CCSS, pero escueta al precisar las fuentes que proveerán los fondos para su cumplimiento. Algo similar ha ocurrido en materia judicial: se han creado nuevas leyes, con más obligaciones para el sistema de administración de justicia, pero sin el respectivo acompañamiento financiero. Entre ellas destacan la Ley de apertura de la Casación Penal (nº 8503), la Ley de penalización de la violencia contra las mujeres (nº 8589), la Ley de protección de víctimas y testigos (nº 8720) y la Ley contra la delincuencia organizada (nº 8754).

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



Es fundamental que continúe la práctica de las dos últimas legislaturas, en cuanto a la responsabilidad financiera al emitir nueva legislación. Hay que mantener la aspiración de que toda ley que amplíe derechos y cree nuevas obligaciones para el Estado identifique los recursos para su cumplimiento y que, en la práctica, esos recursos se ejecuten conforme a lo dispuesto por la normativa. En caso contrario, se estarían limitando las capacidades de la institucionalidad pública para cumplir satisfactoriamente con el mandato legal que reconoce derechos a la ciudadanía.

DESAFÍOS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍO

Fortalecer la rendición de cuentas sobre el financiamiento político

¿Qué preguntamos en el 2012?

- ¿Se apoyará el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), de eliminar los certificados de cesión?
- ¿Qué otras medidas se requieren para mejorar la equidad en el acceso al financiamiento público para todos los partidos?

¿Qué nueva información tenemos hoy?

Se han analizado a profundidad los desafíos que aún existen en el sistema de financiamiento, más allá de las reformas incluidas en el Código Electoral de 2009. La información del TSE indica que los partidos políticos siguen teniendo serios problemas para cumplir con los requisitos y procedimientos de control establecidos en el nuevo Código. Las liquidaciones y registros contable-financieros que se presentan no tienen correspondencia con el gasto real y los documentos que lo respaldan. Se investigan donaciones en efectivo y en especie que podrían haber sido realizadas al margen del ordenamiento jurídico. Además sigue siendo válida la aplicación de los certificados de cesión, a pesar de que el mismo TSE ha recomendado suprimirlos por sus efectos negativos sobre el sistema de financiamiento, entre ellos la posibilidad de que los partidos los utilicen para encubrir contribuciones privadas de fuentes expresamente prohibidas. Este instrumento también genera inequidad en el acceso a recursos económicos, ya que a las agrupaciones con mejores expectativas de votos les resulta más fácil colocar sus certificados en el mercado. Y finalmente, es posible que los partidos no informen de manera adecuada acerca del riesgo que conlleva la compra de bonos, de modo tal que los tenedores de certificados pueden sentirse estafados al no recibir el reembolso de los montos invertidos, al final del proceso electoral.

Situación actual

No hay avances que reportar en cuanto a la equidad en el acceso al financiamiento político. De hecho, lo que destaca es la poca importancia que se ha dado a las propuestas que buscan ampliar los espacios para que los partidos den a conocer sus ideas en los medios de comunicación, así como a la iniciativa de eliminar los certificados de cesión (los mal llamados “bonos de deuda política”), para evitar las donaciones encubiertas. De esta manera, en el 2017 comenzará un nuevo año electoral sin que se hayan producido las modificaciones que este Informe ha señalado como relevantes para mejorar la equidad y la transparencia del sistema de financiamiento político.

¿Dónde enfocar el debate de cara al 2018?



El debate debe avanzar en la línea de mejorar la equidad en el acceso al financiamiento para todos los partidos políticos. En ese contexto, uno de los aspectos más importantes es el acceso a los medios, para la divulgación de las ideas y propuestas de cada agrupación; el otro es el relativo a las condiciones para acceder al financiamiento adelantado. Pero estos no son los únicos temas que requieren atención; también es clave el análisis sobre los certificados de cesión y su uso en las campañas electorales. Además es necesario examinar los procedimientos de control que aplica el TSE, no solo desde la perspectiva de la transparencia institucional, sino a la luz de las capacidades organizativas y de recurso humano de los partidos políticos.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Equidad e integración social en 2015

Síntesis del capítulo

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

La inversión social pública (ISP) ha sido sometida a una presión extra en las dos últimas décadas. Además de procurar la integración social de los grupos más desfavorecidos y generar oportunidades de acceso a la educación y los servicios de salud para todos los habitantes del país, debe lidiar con una economía que cada vez más excluye de los beneficios del crecimiento a importantes segmentos de la población. Enfrentar este nuevo reto es difícil, no solo por la delicada situación fiscal del país, sino porque la expansión de la ISP ya se está dando por la vía del encarecimiento de los programas. En este contexto, será fundamental lograr mejoras sustanciales en la eficiencia del gasto, acompañadas de políticas que enfoquen la expansión hacia los programas capaces de generar mayores impactos sobre la desigualdad.

En el mercado laboral las tendencias

negativas provienen tanto de la oferta como de la demanda. El relativo estancamiento en el desempleo en el último año (8,5%) no es una buena noticia, no solo porque la tasa es alta, sino porque el resultado sería peor de no ser por el menor crecimiento en el número de personas en edades productivas. Por el lado de la demanda, el dinamismo de la economía no está alcanzando para ofrecer más oportunidades laborales a la población. Además, un 28% del empleo es generado por los hogares productores (o trabajadores por cuenta propia), en los que la alta informalidad asciende al 70%. A esto se suman otras condiciones que desalientan la participación, como la contracción real de los ingresos por trabajo y el alto incumplimiento de las garantías laborales.

Transcurridas casi dos décadas del nuevo siglo, el principal desafío de Costa Rica en materia de equidad e integración social es la reducción de la desigualdad. El proceso de incorporación del país a la OCDE plantea un nuevo horizonte de aspiraciones en el ámbito social. La comparación con las naciones de mejor desempeño agota los márgenes para la autocomplacencia.

Durante el siglo XX Costa Rica desarrolló una fuerte política social que no solo crea oportunidades para el progreso y la movilidad social, sino que además compensa -en parte- las carencias de la población más vulnerable, la que por sus propios medios no logra aprovechar las opciones que ofrece el mercado para obtener un ingreso digno. Hoy esa exitosa política enfrenta un nuevo desa-

fío: cómo mantener y mejorar sus resultados en una economía con una débil generación de empleo y una regla de reparto de los ingresos que cada vez más tiende a concentrar la riqueza.

Principales hallazgos

- Las tendencias demográficas afectan el crecimiento de la fuerza de trabajo, debido a la menor cantidad de personas en edades laborales. A esto se suma que las condiciones del mercado desalientan la participación, por lo que aumenta el porcentaje de personas inactivas. El relativo estancamiento en la tasa de desempleo, ya de por sí alta, es favorecido por estas tendencias.
- Las proyecciones realizadas con la matriz insumo-producto 2012 señalan que el empleo crecerá al mismo ritmo de la producción, lo cual es insuficiente para generar más y mejores oportunidades para la población. Actualmente, solo el 16% del empleo se genera en sectores “clave”, que muestran fuertes encadenamientos productivos.
- La Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enhopro) 2015 estima que existen 371.191 emprendimientos en los hogares, que generan un 28% del empleo total. Según la motivación, un 46% de ellos se establece por necesidad, un 39% por oportunidad y un 15% por tradición. Además, un 39% es totalmente informal, un 31% bastante informal, un 20% poco informal y un 10% casi formal.

- El impacto distributivo de los salarios mínimos es sustancial. Sin embargo, el elevado incumplimiento limita sus efectos en la desigualdad total. Ajustes diferenciados en favor de los trabajadores con salarios más bajos tienen un potencial distributivo mayor que los ajustes generalizados.
- El IV Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014, treinta años después de su edición anterior, confirma la reducción del área dedicada a esta actividad. El coeficiente de Gini, calculado con base en la extensión de las fincas en hectáreas, muestra un valor de 0,82 en 2014, superior al 0,81 del Censo de 1984 y el 0,79 de 1973. Por cantones no se observa una asociación entre concentraciones de la tierra y del ingreso, pero sí una relación directa entre pobreza, porcentaje del empleo agropecuario y extensión de las fincas.
- En 2015 la inversión social pública (ISP) registró una fuerte expansión, que además representó el mayor crecimiento de la década y el segundo más alto del presente siglo. En términos reales per cápita, por primera vez en 35 años la ISP superó los máximos niveles históricos alcanzados a principios de la década de los ochenta.
- Las municipalidades financian y ejecutan obras para la prestación de servicios sociales a sus habitantes, ya sea

con recursos propios o del Presupuesto Nacional. La inversión social municipal (ISM) representa en promedio un 20% de los ingresos totales de las municipalidades.

- Costa Rica tiene dificultades para garantizar la integración social de las personas migrantes. A esto se suma un fenómeno que no es exclusivo del país: la migración de tránsito, que se ha agravado desde finales de 2015, con oleadas de migrantes temporales provenientes de Cuba, África y Haití.

Novedades del capítulo

- Con datos de los censos agropecuarios se analiza la distribución de la tierra y su vínculo con la pobreza y la desigualdad.
- Se incorporan los resultados de la medición de la pobreza con el método multidimensional.
- Se realizan simulaciones para predecir la inserción laboral de diversos grupos de población y su posible impacto sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos.
- Se actualiza el índice de demanda laboral.
- Se estiman los requerimientos de empleo para el período 2016-2021, con

base en la estructura productiva de la matriz insumo-producto 2012.

- Se calcula la estructura del empleo y los encadenamientos entre sectores según la matriz insumo-producto 2012.
- Se examina el empleo que generan los emprendimientos de los hogares y su nivel de informalidad.
- Se estudia la capacidad distributiva de la política de salarios mínimos.
- Se hace una aproximación al rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social y se cuantifica el monto de la inversión en ese rubro efectuada por las 81 municipalidades en los últimos diez años.
- Se analiza la situación de las personas migrantes desde el punto de vista de su regularización e integración.

Desigualdad estancada en niveles altos

En los años transcurridos del presente siglo, Costa Rica ha visto crecer la desigualdad en la distribución de los ingresos. El indicador más utilizado para medir esta situación, el coeficiente de Gini, registró un valor de 0,516 en 2015, sin cambios con respecto al 2014 y similar a las cifras reportadas en el último quinquenio. Sin embargo, a diferencia de años anteriores, esta vez se observaron

CUADRO 1.1

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional^{a/}. 2015

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> • Coberturas de la PEA en la seguridad social • Tasa de mortalidad infantil • Jóvenes que no estudian ni trabajan • Salario mínimo real • Viviendas con acceso a internet • Inversión social pública total • Inversión social en educación" 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de desempleo • Coeficiente de Gini • Incidencia de la pobreza • Tasa de participación laboral femenina • Tasa neta de cobertura en secundaria • Población de 12 a 18 años que asiste a la educación • Escolaridad promedio de la población en edad activa" 	<ul style="list-style-type: none"> • Esperanza de vida • Tasa de homicidios • Ingreso promedio real de los hogares • Población de 25 a 39 años con secundaria completa"

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2015, con la tendencia observada en el período 2000-2014.

brechas por lugar de residencia, pues mientras en las zonas urbanas el indicador no varió (0,501), en las rurales pasó de 0,508 en 2014, a 0,520 en 2015.

Un estudio de la Cepal que abarcó el período 2010-2014 y consideró diecisiete países de la región, encontró variaciones estadísticamente significativas en nueve de ellos. La evolución más favorable correspondió a Uruguay, Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana. Costa Rica mostró un estancamiento en ese período y se ubicó en la novena posición de menor a mayor desigualdad (Cepal, 2016).

En perspectiva internacional, el coeficiente de Gini de Costa Rica es mayor al promedio latinoamericano (0,491) y el de las naciones de la OCDE, tanto si se calcula con el ingreso antes de impuestos (0,470) o después de ellos (0,320). La OCDE señala que la mayoría de sus miembros logra importantes reducciones de la desigualdad a través de los impuestos y las transferencias, con excepción de Chile y Corea del Sur, aunque en este último la desigualdad es baja. Por limitaciones de información, para Costa Rica no hay estimaciones basadas en el ingreso después de impuestos. No obstante, los datos de otros países sugieren que aquellos que registran valores altos en el coeficiente de Gini, se mantienen en niveles similares cuando el indicador se calcula después de impuestos (OCDE, 2015a).

Censo confirma reducción de área agropecuaria y aumento en la concentración de la tierra

En 2014 se llevó a cabo el IV Censo Nacional Agropecuario (Cenagro), cuya edición anterior se había realizado en 1984. Esta fuente proporciona información sobre las actividades agrícolas, pecuarias y silvícolas, y las formas de tenencia y uso de la tierra (INEC, 2015). Se contabilizaron 93.017 fincas en 2,4 millones de hectáreas, cifras que representan disminuciones de 8,7% y 21,6%, respectivamente, en relación con los datos de 1984. Hoy las fincas agropecuarias ocupan un 47,1% del territorio nacional.

Un pequeño número de fincas grandes (de más de quinientas hectáreas) abarca una cantidad importante del área agro-

pecuaria. La concentración es evidente si se considera que la mitad de las fincas del país suma apenas un 3% de las hectáreas agropecuarias, o que el 80% de ellas tan solo representa un 15%. Un indicador útil para medir la concentración de la tierra es el coeficiente de Gini calculado según la extensión de las fincas en hectáreas. Cuanto más se acerca el coeficiente a 1, más desigual es la distribución del suelo. En 2014 su valor fue de 0,82, superior a la cifra de 0,79 reportada en 1973 y la de 0,81 obtenida en 1984.

Por cantones, los que exhiben mayores desigualdades son relativamente pequeños en extensión agropecuaria, excepto Liberia. Es importante aclarar que no hay un patrón que vincule extensión y desigualdad, pues hay cantones “pequeños” que también tienen baja desigualdad. Lo que sí destaca es que la mayoría de los cantones que abarcan grandes extensiones agropecuarias se ubica en puntos intermedios de desigualdad, con coeficientes de Gini que fluctúan entre 0,74 y 0,79.

Los resultados sí muestran una clara asociación entre la pobreza de los cantones, el empleo agropecuario y la extensión de las fincas. Un aumento de un punto en el porcentaje de personas que trabajan en agricultura, incrementa en 0,5 el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el cantón respectivo. En Matina, Los Chiles y Buenos Aires más de la mitad del empleo está concentrado en el agro y más de la mitad de los hogares tiene NBI. Sin embargo, otros cantones que registran altos porcentajes de hogares con NBI muestran menores proporciones de empleo agropecuario, entre ellos Osa, Golfito, Corredores, Limón, Parrita, Abangares y Garabito. Es interesante observar que en muchos de esos lugares tienen un peso importante las fincas de cien hectáreas o más.

En las fincas operadas por una persona física es posible conocer la distribución por sexo. Solo en un 15,6% de ellas la propietaria es una mujer. La proporción de productoras es de 25% en las fincas menores de una hectárea, y baja gradualmente hasta un 5% en las grandes (cien hectáreas o más).

Sin cambios en la pobreza por ingresos, pero se reduce la pobreza multidimensional

Tal como ha indicado este Informe en ocasiones anteriores, la pobreza es la más grave expresión de la desigualdad, pues las personas que la sufren están en el extremo inferior de la distribución del ingreso y carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades que son básicas para vivir dignamente. Hay varios métodos para estimar la magnitud de este fenómeno; en esta edición se utilizan dos de ellos: la línea de pobreza y el método multidimensional.

Los resultados del método de línea de pobreza indican que un 20% de los hogares está afectado por esta condición desde mediados de la década de los noventa, con ligeras y efímeras variaciones (2003 y 2007). Esta cifra relativa oculta un crecimiento anual de la cantidad de personas pobres. La Enaho 2015 calcula que 317.660 hogares viven en pobreza, un 21,7% del total. La pobreza extrema se sitúa en 7,2%, equivalente a 104.712 hogares. Los porcentajes son mayores cuando se calcula este indicador para las personas, ya que en general los pobres residen en hogares más numerosos. En términos absolutos, 1.137.881 personas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, un 23,6% de la población total en 2015. De ellas, 374.185 (un 7,8%) están en condición de pobreza extrema.

Especial atención merece el significativo descenso observado en la región Chorotega, donde el porcentaje de hogares pobres pasó de 33,2% en 2014, a 27,0% en 2015 (6,2 puntos menos). Lo mismo sucedió con la pobreza extrema, que disminuyó de 12,1% a 10,4%. De esta forma, esa región pasó de compartir con la Brunca los niveles más altos de pobreza, y se acercó a los porcentajes de las demás regiones periféricas. No hay una explicación clara para una variación tan fuerte en apenas un año. Habrá que esperar el comportamiento de los próximos años para determinar si la reducción es sostenible, es decir, si obedece a cambios permanentes en la estructura productiva regional, a factores coyunturales del ciclo económico, o bien a las características de la encuesta de hogares, cuya muestra fue renovada en un 75% en 2015.

Los hogares y las personas pobres tienen características que ayudan a entender su condición. Estos hogares suelen ser más numerosos y por lo general tienen más miembros dependientes y mayores porcentajes de jefatura femenina, en comparación con los hogares no pobres. En materia educativa, las personas pobres apenas logran terminar la educación primaria y registran valores más altos en las tasas de rezago escolar y no asistencia a la educación regular. Pero las características que más ayudan a entender la pobreza por ingresos son las relacionadas con la situación laboral. Las personas pobres participan menos en el mercado de trabajo, tienen menores tasas de ocupación, mayor proporción de empleos informales y sus tasas de desempleo superan más de cuatro veces las de los no pobres. Todos estos problemas se agudizan en los hogares que viven en extrema pobreza.

Como se mencionó anteriormente, otra forma de analizar la pobreza es la aplicación del denominado método multidimensional. Este enfoque se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud y protección social. En 2015 un 21,8% de los hogares estaba en situación de pobreza multidimensional, lo que equivale a 318.421 hogares. La intensidad se estima en un 27,7%, lo cual significa que los hogares pobres sufren carencias en 5 o 6 áreas. La dimensión que más aporta al índice de pobreza multidimensional (IPM) es vivienda y uso de internet (28,2%), seguida por educación (22,2%), salud (21,9%), trabajo (18,7%) y protección social (9,0%).

El IPM disminuyó entre 2010 y 2013 y se estancó en 2014 y 2015. De acuerdo con Fernández y Del Valle (2016), el descenso se debió fundamentalmente a una mejora en las condiciones de vida de los hogares que no son clasificados como pobres con el método de línea de ingreso. Para estos autores, la principal causa de ese resultado fue el “boom del Internet”, que redujo el porcentaje de hogares pobres multidimensionales sin acceso a este servicio, de 70% a 50%. Sin embargo, a partir del 2013 la cobertura se estancó y, al combinarse con el deterioro

de otros indicadores, provocó un leve aumento del índice.

Simulaciones confirman relevancia del empleo en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos

Ediciones anteriores de este Informe han documentado que, siendo la principal fuente de ingresos de los hogares, el trabajo tiene un efecto determinante sobre la pobreza y la desigualdad. Con el objetivo de analizar más a fondo el vínculo entre esas variables, Segura (2016) realizó varias simulaciones para predecir los sectores en los que podrían insertarse las personas que actualmente están fuera del mercado laboral, o que buscan empleo y no lo consiguen, así como el impacto que tendría sobre el bienestar de los hogares el ingreso promedio que podrían percibir.

Las simulaciones con los resultados más significativos fueron las basadas en los siguientes supuestos: i) los ocupados que cursaron undécimo año de secundaria pero no se graduaron reciben el título de bachillerato, ii) la población desocupada encuentra empleo, iii) la población inactiva con edades de entre 25 y 64 años se incorpora al mercado y consigue empleo, iv) las mujeres inactivas que son jefas de hogar, sin pareja y con hijos, obtienen un puesto de trabajo.

Debido al tamaño del grupo, el mayor impacto se obtendría de la inserción laboral de las personas inactivas (-9,2 puntos en pobreza y -9,7% en desigualdad), pese a que no son la categoría con la mayor incidencia de pobreza por ingresos. En segundo lugar se ubica la asignación de empleos a los desocupados, debido a que casi la mitad de ellos reside en hogares pobres (-4,3 puntos en pobreza y -4,9% en desigualdad). Las otras dos simulaciones tienen alcances menores, pero siempre significativos. En particular, la asignación de empleos a mujeres inactivas es relevante, no por su impacto en la pobreza del país –que no resulta muy elevado– sino porque se trata de 115.000 jefas de hogar sin pareja y con hijos, cuya incorporación al mercado de trabajo remunerado contribuiría a acortar las brechas de género. Además, las integrantes de este grupo pueden ser fácilmente identificadas como beneficiarias de las políticas de apoyo en materia de cuidado,

requisito indispensable para mejorar sus posibilidades de inserción laboral.

Estructura y dinámica del mercado laboral: nuevas evidencias suman nuevas preocupaciones

Ediciones anteriores de este Informe han documentado que el desempeño reciente del mercado de trabajo, caracterizado por un alto desempleo, incumplimiento de las garantías laborales y una mayor informalidad, es determinante en la explicación de la creciente desigualdad del ingreso y el estancamiento de la pobreza por ingresos.

Nuevas evidencias suman nuevas preocupaciones (diagrama 1.1). El análisis de la estructura productiva según la matriz insumo-producto 2012 muestra un escenario de modesta generación de empleo en el mediano plazo. Las tendencias demográficas tienen un fuerte impacto en la incorporación de nuevas personas a la fuerza de trabajo (se contraen las tasas de participación laboral) y las condiciones del mismo mercado laboral desalientan la participación de los grupos en edad productiva (crecen las personas inactivas). El relativo estancamiento en la tasa de desempleo ya de por sí alta, es favorecido por estas tendencias, que no constituyen buenas noticias.

El Vigésimoprimer Informe señaló que el país cuenta con valiosa información histórica sobre las características del empleo efectivamente generado, pero persiste una crónica escasez de datos sobre la cantidad y los perfiles educativos de la mano de obra que requerirán las empresas e instituciones en el futuro. Un esfuerzo reciente para mejorar las estadísticas en esta materia es la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE), realizada por el INEC a partir del año 2015. Como su nombre lo indica, esta consulta se lleva a cabo en las empresas, por lo que capta información desde la óptica de la demanda de trabajo.

Por otra parte, las proyecciones basadas en la matriz insumo-producto 2012 revelan que el empleo aumentará apenas al ritmo de la producción, y dado el bajo crecimiento esperado, no parece que la dinámica de la economía vaya a alcanzar –por sí misma– para ofrecer más y mejores oportunidades a la población. Tampoco

se prevé que varíen las tasas de crecimiento del empleo por nivel de calificación (se proyecta que el empleo calificado crecerá de modo similar al no calificado). Otro hallazgo es que solo un 16% del empleo se genera en sectores “clave”, que muestran fuertes encadenamientos productivos, en tanto que la mayoría de las personas ocupadas se concentra en actividades débilmente vinculadas con el resto del aparato productivo.

Un 28% del empleo proviene de emprendimientos de los hogares

La Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enhopro), que realiza el INEC desde el año 2013, proporciona información acerca de las actividades económicas que se llevan a cabo en los hogares. Para el 2015 estima un total de 371.191 emprendimientos de este tipo. Visto por sexo, predominan los hombres: 65% versus 35% de mujeres. La mitad tiene primaria completa o menos de educación. Por regiones, la mayoría se concentra en la Central (60,7%), seguida por la Brunca (9,4%) y la Huetar Norte (8,3%).

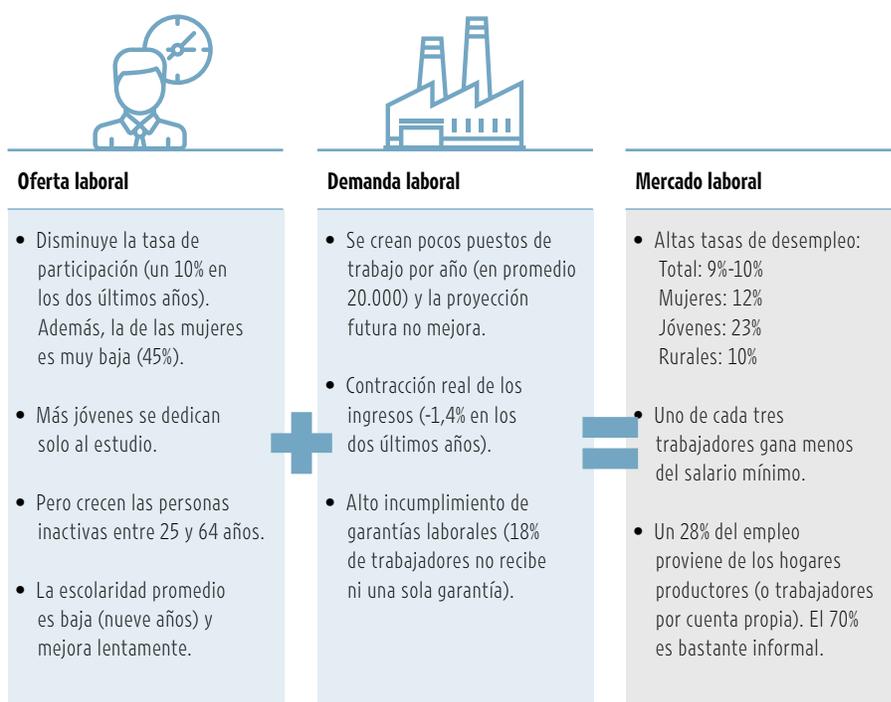
Los emprendimientos de los hogares generan un 28% del empleo nacional, con mayor peso en las zonas rurales (36%). Representan un 30,8% del empleo masculino y un 25,1% del femenino. Los hogares productores se pueden clasificar en tres grupos según su motivación: por necesidad (46,2%), oportunidad (38,5%) y tradición (15,3%).

Para aproximar la informalidad de estos emprendimientos se construyó una escala a partir de ocho elementos que miden dos componentes: el legal y el empresarial. Los resultados indican que un 39% de ellos es totalmente informal, un 31% bastante informal, un 20% poco informal y un 10% casi formal. La distribución por sexo revela que la informalidad es mayor entre las mujeres emprendedoras.

El acceso al financiamiento es una característica de los negocios menos informales. En la categoría de emprendimientos totalmente informales solo un 15% ha recibido crédito bancario, y casi la mitad carece por completo de él. El 56% de los que sí han recibido este tipo de apoyo son poco informales o casi formales.

DIAGRAMA 1.1

Tendencias preocupantes en el mercado laboral



El 60% del empleo generado por los hogares productores proviene de emprendedores bastante o totalmente informales, que en su mayoría trabajan por cuenta propia, sin ayudantes. Por el contrario, el 74% de los negocios poco informales y casi formales cuenta con más de una persona.

Los salarios mínimos tienen capacidad redistributiva, pero el alto incumplimiento limita su efecto

Aunque los salarios mínimos tienen capacidad redistributiva, el elevado incumplimiento que se registra en el país limita su impacto en la desigualdad total. Simulaciones realizadas para este Informe por Trejos (2016) muestran que los ajustes diferenciados a favor de los trabajadores que reciben los salarios más bajos tienen un potencial distributivo mayor que los aumentos generalizados. Evidentemente, si se buscara aplicar medidas en esta línea, se debe tener cuidado para no generar efectos negativos en el empleo, asociados al cumplimiento de la legislación. Cabe señalar que una parte del incumplimiento se da en establecimientos pequeños, como resultado

de su baja productividad, de modo que medidas que busquen mejorar su situación salarial, sin contemplar apoyos adicionales, sí podrían afectar la generación de puestos de trabajo.

Si se lograra la plena observancia de los salarios mínimos, la desigualdad en la distribución de los salarios medida con el coeficiente de Gini se reduciría en 3,8 puntos, diez veces más que el efecto que se obtendría con un aumento generalizado. Una estrategia de ajustes diferenciados a favor de los que reciben menores remuneraciones tendría un mayor impacto en la pobreza extrema. La pobreza total disminuiría en 9% y la extrema en 12%.

La legislación sobre salarios mínimos cubre a los empleados del sector privado, que representan el 61% del total de ocupados. Esto incluye a quienes laboran en empresas (54% del empleo) y en servicios domésticos (7%). Cuando se considera estrictamente a las personas que tienen un salario por hora inferior al mínimo, se observa que esa situación afecta a un 30% de estos trabajadores. Esa proporción registró un leve descenso entre 2011 y 2012, cuando se desarrolló una campaña

para el cumplimiento de la ley, pero luego volvió a crecer.

Fuerte expansión real de la ISP

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito estatal se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. El hallazgo más relevante es la fuerte expansión que se dio en el 2015, que además representó el mayor crecimiento de la década y el segundo más alto del presente siglo. En términos reales per cápita, por primera vez en 35 años la ISP superó los máximos niveles históricos alcanzados a principios de los años ochenta.

El crecimiento fue generalizado en todos los sectores, con excepción de cultura y recreación, donde se contrajo. Dado que en 2015 no se crearon nuevas entidades o programas sociales, esta expansión se tradujo en más recursos para la misma estructura institucional de los últimos años.

Los mayores aumentos se dieron en seguridad social (5,7%), salud (5,1%), vivienda y territorio (4,6%) y educación (4,4%). Si estos sectores se desagregan por rubros, los más dinámicos (es decir, los que crecieron por encima del promedio) fueron nutrición (Cen-Cinai), apoyo a grupos vulnerables, otras modalidades educativas, pensiones contributivas, suministro de agua, servicios de hospitalización y educación (en todos sus niveles). En contraste, los recursos dirigidos a los incentivos para estudiar (becas y comedores) y a las pensiones del régimen no contributivo descendieron en términos reales, pues desde el punto de vista nominal se mantuvieron similares al año anterior.

El rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social

Las municipalidades tienen una participación limitada en la gestión y financiamiento de las políticas sociales, pero su potencial para jugar un rol más activo es amplio. No solo cuentan con un marco jurídico que las habilita para ello, sino que, en promedio, ya dedican cerca del 20% de sus ingresos a inversión social.

Este Informe explora el tema desde tres

perspectivas: las competencias formales asignadas por ley, una sistematización de algunos programas y proyectos que están siendo desarrollados por los gobiernos locales, por su cuenta o en asocio con entidades del Poder Ejecutivo, y una estimación del monto de los recursos invertidos entre 2006 y 2015.

El hallazgo más relevante es que los gobiernos locales que ya realizan acciones puntuales en este campo tienen potencial para constituirse en la “bisagra” que le falta a la política social nacional para lograr la articulación territorial de su oferta, así como para superar el enfoque tradicional centrado en beneficiarios, sin considerar su entorno. El esfuerzo de los municipios en inversión social tiene hoy alcances limitados, no solo por el monto de los recursos disponibles, sino también por la atomización de los programas que se financian.

Durante el período 2006-2015 la inversión social municipal (ISM) representó entre un 0,3% y un 0,4% del PIB. Si se calcula con respecto al total de la inversión social pública (ISP), se observa que ha fluctuado entre un 1,6% y 1,7%. Para ponerlo en contexto, el gasto municipal total representa entre un 1% y 1,3% del PIB.

En el mismo período, el monto promedio de la ISM fue equivalente a un 20% de los ingresos totales de las 81 municipalidades y los ocho concejos municipales de distrito que existen en el país. La ISM acumulada en estos diez años asciende a 939.200 millones colones constantes del 2015.

Estas cifras agregadas ocultan diferencias importantes. Los cantones son dispares en el tamaño de su territorio, población, urbanización y, en general, en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. Por un lado, Belén es la municipalidad que realizó la mayor ISM per cápita durante los diez años analizados, pese a no ser la que tiene el mayor presupuesto global per cápita. Por otro lado, la municipalidad de Alajuela, la segunda de mayor ingreso no se ubica entre las primeras diez en términos de ISM per cápita; incluso es superada por cantones como Garabito y Montes de Oro, cuyos gobiernos locales tienen ingresos mucho menores (gráfico 1.1).

Cabe destacar que, si bien la capacidad de gasto de cada ayuntamiento está directamente asociada al tamaño de su presupuesto, son las políticas municipales las que más inciden en el esfuerzo por invertir en programas sociales. Así, las municipalidades que ocupan los primeros lugares en gasto total per cápita (Escazú, Belén, Garabito, San José y Limón) solo alcanzan las posiciones 33, 19, 46, 53 y 80, respectivamente, en el porcentaje que representa el gasto social en relación con el total. Las cinco municipalidades que realizan un mayor esfuerzo de asignación relativa del presupuesto a inversión social (Santo Domingo, Paraíso, Montes de Oro, La Unión, Cartago) ocupan lugares muy inferiores en el gasto total per cápita (32, 47, 23, 42, 12, en cada caso).

Integración social de los migrantes en Costa Rica

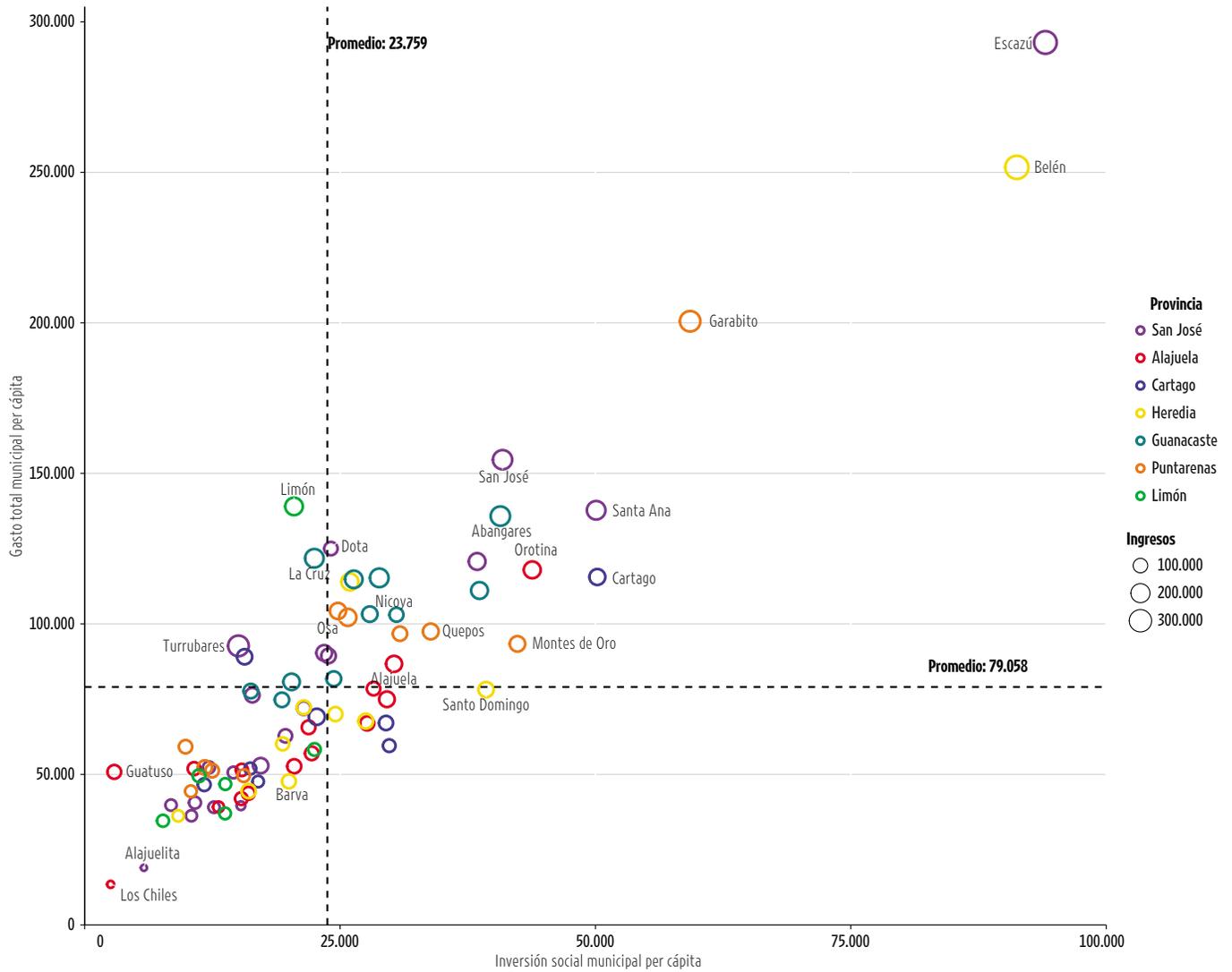
La población migrante que vive en el país, en promedio, tiene un perfil de alta vulnerabilidad en comparación con los residentes nacidos en Costa Rica: baja escolaridad, menor aseguramiento, problemas de empleo (subempleo, bajos ingresos, incumplimiento de garantías laborales y del salario mínimo) y alta incidencia de problemas de vivienda. En general, el país muestra dificultades para garantizar la integración social de este grupo.

Entre los esfuerzos para atender estos desafíos se ha planteado la regularización migratoria, como un mecanismo para ordenar la situación laboral de estas personas, proteger sus derechos y promover su inserción en el régimen de seguridad social. La aprobación de la Ley General de Migración (n° 8764), de 2010, constituye el principal avance en la materia. Sin embargo, a seis años de su promulgación, no se han alcanzado los objetivos esperados y han empezado a manifestarse debilidades en su diseño, especialmente en los asuntos relacionados con el aseguramiento y las sanciones por incumplimiento.

A las dificultades para la gestión de esta problemática se ha sumado en el período más reciente otro fenómeno, que no es exclusivo de Costa Rica: la migración de tránsito, que se ha agravado desde finales de 2015 con el arribo de oleadas de migrantes temporales provenientes de Cuba, África y Haití.

GRÁFICO 1.1

Gasto total y gasto social per cápita real, según municipalidades^{a/}. 2015
(colones del año 2015)



a/ El tamaño de las esferas representa los ingresos totales de cada municipalidad. Las líneas punteadas indican el monto promedio del país. Las cifras fueron deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general, usando como año base el 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Rojas y Navarro, 2016.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2015

Síntesis del capítulo

En 2015 y los primeros meses de 2016, la economía costarricense siguió mostrando un patrón de crecimiento moderado, volátil y débil en la creación de empleo, al cual se agregó un nuevo y preocupante desgaste en la solvencia de las finanzas públicas. Este deterioro amenaza uno de los principales logros del desempeño económico de los últimos años: la estabilidad monetaria.

El moderado crecimiento en el último lustro coexiste con las tasas de desempleo más altas en tres décadas. Esto se debe, sobre todo, a que los sectores que más aportan a la producción tienen poco peso en la generación de empleo, en especial para los trabajadores menos calificados, cuyas bajas credenciales educativas son una barrera que les impide movilizarse hacia actividades que demandan mano de obra más capacitada. La mejoría de las oportunidades laborales está ligada a aumentos generalizados de la productividad. Sin embargo, el crecimiento de este indicador ha sido persistentemente bajo, ya que el buen desempeño de las actividades más dinámicas ha sido neutralizado por los deficientes resultados de otros sectores, en los que labora la mayoría de la población.

Un factor que complica el panorama de la economía es la falta de solvencia de las finanzas públicas, una amenaza para la estabilidad y el crecimiento en el corto plazo. Aunque el Gobierno logró mejoras en la contención del gasto, la falta de recursos frescos implica que los avances no se podrán sostener sin sacrificar la

inversión en infraestructura, clave para el desarrollo. Aún en el mejor escenario, esto es, que en 2016 el Congreso apruebe una reforma que incida simultáneamente sobre el gasto y los ingresos públicos, la administración tributaria y la gestión de la deuda, los efectos no empezarán a sentirse sino hasta el 2018. Ese desfase temporal agrava la magnitud del problema que el Gobierno Central enfrentará en 2017.

En este complejo panorama sobresale el logro de la estabilidad monetaria. En 2015 el país registró una de las menores tasas de inflación de su historia y el tipo de cambio se mantuvo con pocas variaciones, en un régimen de flotación administrada. Cabe señalar, sin embargo, que estos resultados se deben fundamentalmente a un contexto internacional favorable, en el que prevalecieron bajos niveles en los precios de las materias primas y las tasas de interés, es decir, factores que son ajenos al control de la autoridad monetaria y, por ende, imprimen vulnerabilidad a la economía.

En síntesis, la desconexión entre la estructura productiva y la creación de empleo refleja un estilo de desarrollo no incluyente, pues afecta sobre todo a las personas con las menores calificaciones educativas. En el largo plazo esto implica una pérdida para el país en su conjunto, porque se ponen en riesgo logros en materia social. En momentos en que la población nacional inicia un proceso de envejecimiento, es crucial aumentar las habilidades de la fuerza laboral, para reducir las brechas entre sectores y lograr mejoras significativas y sostenidas en la

productividad. Para ello es necesaria la inversión en capital, especialmente en infraestructura pública, pero esta ha sido sacrificada para contener el desbalance de las finanzas del Gobierno. Por varios años Costa Rica ha pospuesto una reforma que genere recursos frescos, una estructura de gasto sostenible y un crecimiento moderado de la deuda pública. Esta inacción tiene un alto costo, que repercutirá sobre todo en las futuras generaciones, que no tendrán la infraestructura ni las herramientas para procurar su propio bienestar y sostener a una población envejecida.

Principales hallazgos

- La economía costarricense mantiene un crecimiento moderado, que en 2015 alcanzó un 3,7%. Este resultado contrasta con una tasa de desempleo superior al 9%. El país necesita mayores y sostenidos niveles de crecimiento para lograr mejoras en las oportunidades laborales para las personas.
- Entre 2013 y 2015, los seis sectores que generaron el 84,9% del crecimiento económico fueron responsables de tan solo un 36,7% del aumento del empleo.
- La política de fomento a las exportaciones ha logrado impulsar las ventas externas de bienes y servicios no tradicionales, mientras que la producción tradicional muestra bajos niveles de innovación y un marco institucional disperso y rezagado.

CUADRO 1.2

Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional^{a/} 2015

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

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2015, con la tendencia observada en el período 2004-2014.

- Más del 80% de los ocupados del sector agropecuario y la industria tradicional pertenece a un “núcleo duro” del mercado laboral que tiene pocas posibilidades de movilizarse a otros sectores. Esto obedece en gran medida a los bajos niveles de escolaridad y la falta de capacitación técnica.
 - Se agudiza el desbalance financiero del Gobierno Central. Desde 2009 el país no tiene ingresos suficientes para cubrir sus gastos primarios. Esta situación hizo que el déficit fiscal alcanzara un 5,9% del PIB en 2015, el valor más alto de los últimos treinta años.
 - Las tarifas escalonadas del impuesto sobre la renta que se aplican a las empresas son regresivas, dado que, en promedio, los negocios pequeños y medianos pagan al fisco una mayor proporción de sus ventas. Además, el diseño impositivo incentiva el subreporte de ventas y el sobrerreporte de gastos, lo que a su vez afecta la recaudación.
 - Un contexto internacional favorable ayuda a la estabilidad monetaria del país. La tendencia decreciente en los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, explica gran parte de la baja inflación del 2015 (-0,81%).
 - La efectividad de la tasa de política monetaria ha sido lenta y gradual. Ello muestra la leve incidencia que tiene este instrumento del Banco Central en el resto de tasas de interés del mercado y en la reducción del costo de los créditos en moneda nacional.
- Novedades del capítulo**
- Se analiza la evolución de la eficiencia operativa del Sistema Financiero Nacional entre 2005 y 2015.
 - Se estudia la bancarización en Costa Rica, estimada con base en el acceso al crédito, el servicio de la deuda y los medios de pago que utilizan los hogares.
 - Se examina la *moral fiscal* de la ciudadanía costarricense, medida a través de su propensión a justificar (o no) la evasión tributaria y su disposición a pagar más impuestos para financiar el desarrollo de infraestructura pública. Se identifica la relación de estas actitudes con variables sociodemográficas, así como con el grado de satisfacción con los servicios públicos y la percepción sobre la transparencia del Gobierno y el fenómeno de la corrupción.
 - Se determina el impacto que generan las distorsiones de las tarifas preferenciales en el impuesto sobre la renta, utilizando como fuente de información microdatos de las declaraciones presentados por las empresas entre 2008 y 2014.
 - Se describen las actividades de innovación que llevan a cabo las empresas de servicios, manufactura, energía y telecomunicaciones, y los obstáculos que enfrentan en esos procesos.
 - Se estudia el perfil sociodemográfico de los ocupados en las principales actividades económicas y sus posibilidades de movilizarse entre sectores.
 - Se estima la evolución de la productividad laboral en Costa Rica en los últimos quince años y su relación con la generación de empleo.
 - Se identifican el valor agregado generado en Costa Rica según tipo de encadenamiento productivo, a partir de la nueva matriz insumo-producto del Banco Central.
- Estructura productiva concentrada en los servicios tiene bajos encadenamientos productivos**
- Para determinar la contribución de los distintos sectores al dinamismo económico es fundamental conocer en detalle el aparato productivo del país. La nueva matriz insumo-producto, o MIP (año

base 2012) ofrece una fotografía actualizada de este y una visión más precisa del aporte de cada actividad. Aunque por cambios metodológicos esta MIP no es estrictamente comparable con la anterior (año base 1991), las discrepancias entre grandes agregados reflejan la transformación estructural que ha experimentado la economía costarricense. Las cuentas nacionales obtenidas a partir de la nueva MIP evidencian el mayor peso de los servicios en la producción y en la generación de empleo. Este sector pasó de representar un 28% del PIB en 1991, a un 40% en 2012.

A la concentración del valor agregado se suma el hecho de que la mayor parte de la producción está desvinculada del resto de la economía. Los encadenamientos se miden como la capacidad que tienen los sectores para demandar insumos (encadenarse hacia atrás) u ofrecer insumos para la producción (encadenarse hacia adelante). A partir de la MIP del 2012, Meneses y Anda (2016) clasificaron los bienes y servicios en cuatro grupos según su nivel de encadenamiento. Además, el estudio diferencia entre los sectores que pertenecen al régimen definitivo¹ y los que están bajo el régimen especial y gozan de beneficios fiscales².

En términos del valor agregado, un 39% de la producción nacional proviene del grupo independiente sin encadenamientos significativos y solo un 22% corresponde a bienes y servicios clave (con los mayores encadenamientos). Esto plantea un reto en el ámbito de las políticas públicas, dado que el fomento de las actividades que muestran mayores encadenamientos tendrá un impacto moderado en la economía, en virtud de su bajo peso en la producción total. Al analizar según regímenes, se observa que el grupo independiente genera un 40% de los bienes y servicios del régimen definitivo, en contraste con un 26% en el régimen especial. En otras palabras, el 74% de la producción de las empresas que gozan de incentivos fiscales tiene distintos niveles de encadenamiento con el resto de la economía, mientras que en los negocios que no cuentan con este tipo de beneficios la proporción es de apenas un 60%. Un dato sobresaliente es que el 59% de la producción asociada a beneficios fiscales (zonas francas y perfeccionamiento acti-

vo) pertenece al grupo impulsor, es decir, tiene una fuerte capacidad de arrastre.

Estos resultados reafirman la necesidad de reducir las brechas de productividad e impulsar la vinculación entre las empresas locales y los sectores más dinámicos, usualmente relacionados con las exportaciones de zonas francas, así como de fomentar las pequeñas empresas con alto potencial de encadenarse con las más grandes, pero que aún no han logrado hacerlo. Para ello es necesario garantizar que exista la mano de obra que demandan los sectores con mayor capacidad de encadenamiento, lo cual implica, a su vez, mejoras en la calificación educativa y las habilidades técnicas de la fuerza laboral.

Sectores más productivos no tienen efecto multiplicador en el empleo

La productividad es un factor determinante de la competitividad internacional y el motor fundamental del crecimiento en cualquier economía (OCDE, 2015b). El grado de avance que se logre en este ámbito depende de la calidad y disponibilidad de la mano de obra. Para explorar los factores que han impulsado el crecimiento de Costa Rica en los últimos quince años, Mulder et al. (2016) analizaron la productividad por sector económico y efectuaron una descomposición de los elementos que explican las

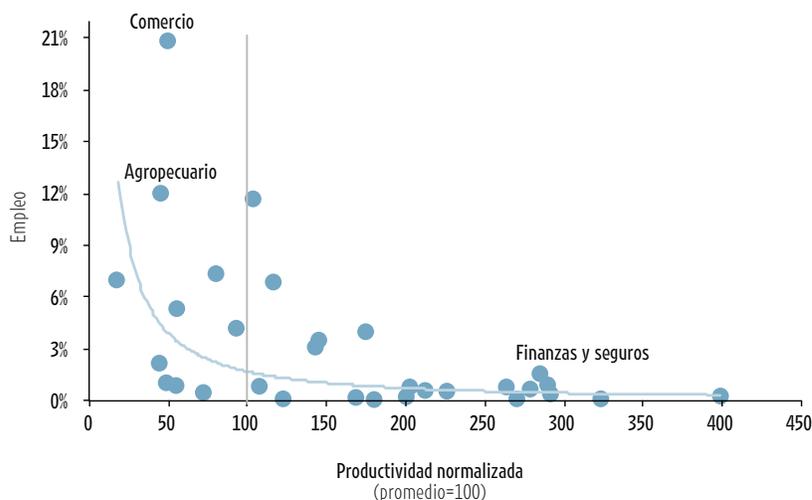
variaciones. Los autores utilizaron los datos de las cuentas nacionales del Banco Central y las estadísticas de empleo del INEC. Por limitaciones de información, solo estudiaron la productividad laboral y no el impacto de otros factores, como el capital. En términos generales determinaron que, con respecto a Estados Unidos, la productividad laboral de Costa Rica se mantiene estable desde 1990. En perspectiva regional, solo Panamá y República Dominicana muestran comportamientos convergentes con el de Estados Unidos.

La misma investigación examinó los niveles de la productividad laboral según los datos de la MIP 2012 del Banco Central³, agrupados en 31 sectores, y su relación con el empleo. Se encontró que las actividades menos productivas son las que generan más puestos de trabajo. El comercio y el agro proveen un tercio del empleo nacional, pero tienen una productividad que equivale al 50% del promedio de la economía. En cambio, los diez sectores más productivos tan solo aportan un 5% de las oportunidades laborales. En otras palabras, existe una relación negativa entre el empleo y la productividad laboral (Mulder et al., 2016; gráfico 1.2).

En el período 2001-2015, la productividad laboral de Costa Rica creció en promedio un 2,4% anual, como resultado

GRÁFICO 1.2

Importancia relativa del empleo y la productividad laboral, por sectores económicos. 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Mulder et al., 2016.

de dos factores: i) cambios internos en los sectores, como mejoras tecnológicas o mayor innovación, y ii) variaciones derivadas de la movilización de los ocupados entre actividades. Entre 2001 y 2008, el primer factor fue responsable de 2,3 puntos porcentuales del aumento. Por el contrario, entre 2008 y 2015, si bien 3,2 puntos porcentuales del incremento de la productividad se debieron a mejoras internas, especialmente en los servicios para empresas, financieros, seguros, transporte y comunicaciones, fueron contrarrestados por una expansión en el peso relativo del empleo en los sectores menos productivos, como los servicios públicos, comunales, sociales y personales (-0,9 puntos porcentuales). El efecto neto del crecimiento anual en el subperíodo fue de 2,3%.

Los hallazgos de este estudio sugieren que existe una dualidad en el sector servicios. Mientras algunas actividades exhiben crecimientos sostenidos en su productividad, otras contrarrestan ese buen desempeño. Esta situación supone un reto para la competitividad del país, ya que para incrementar la productividad laboral es necesario fomentar la movilización de los ocupados a los segmentos más dinámicos, pero ello a su vez demanda una mayor capacitación, que brinde a los trabajadores las herramientas técnicas y educativas que requieren esos sectores. Además, conviene investigar las fallas que reducen la productividad de los servicios y limitan el crecimiento del resto de la economía.

Dualidad del mercado genera menos oportunidades para ocupados de sectores tradicionales

Así pues, Costa Rica puede incrementar su productividad si fomenta la expansión de los sectores más dinámicos y favorece la movilización de trabajadores hacia ellos. Sin embargo, como ya se mencionó, la baja calificación de las personas ocupadas en los sectores tradicionales dificulta ese traslado (PEN, 2015).

Con el objetivo de profundizar en los perfiles sociodemográficos de los ocupados, Jiménez-Fontana et al. (2016) analizaron las barreras que obstruyen el acceso de las personas desempleadas al mercado laboral, o su movilización a los secto-

res más exitosos. El estudio determinó cuáles son los ocupados que tendrían posibilidades de trasladarse a otros sectores productivos, con base en sus características y el perfil que demanda cada actividad. Luego se confrontó la predicción con el sector en que realmente están los trabajadores. La proporción de ocupados cuyo perfil no se ajusta a la demanda de otras actividades se identifica como el “núcleo duro” (gráfico 1.3), mientras que los trabajadores que sí tienen el perfil requerido se denominan “móviles”. El sector público tiene menos empleados móviles (1%), lo cual podría obedecer a que se trata de personas sobrecalificadas o que no tienen las habilidades técnicas (como el dominio de un segundo idioma) para ser absorbidos por otros segmentos de la economía. El segundo sector con una baja proporción de ocupados móviles es el agropecuario, lo cual se explica, en gran medida, por una baja calificación educativa o falta de destrezas técnicas. Por otra parte, los servicios de apoyo y la nueva industria tienen capacidad de absorber o contratar mano de obra, dado que la mayoría de los ocupados podría moverse hacia esas actividades.

El crecimiento de los servicios podría tener un impacto más fuerte en el empleo, dado que la mayor parte de los ocupados que se podrían movilizar lo haría hacia ese sector. Sin embargo, no se debe des-

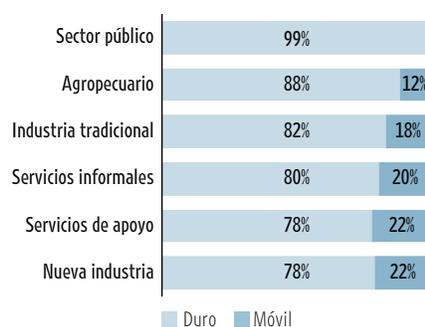
cuidar el núcleo duro de ocupados en el sector agropecuario y la industria tradicional, considerando sobre todo que esas actividades han perdido competitividad y cuotas de mercado en el sector externo (PEN, 2015). Para los empleados en esos sectores, un eventual crecimiento en los servicios no les generará mayores oportunidades. Esto refleja la dualidad del mercado laboral costarricense: por una parte, los ocupados de los sectores tradicionales tienen remuneraciones bajas y pocas posibilidades de moverse a actividades más dinámicas, debido a su escasa calificación; por otra parte, los trabajadores de los sectores más exitosos, como la nueva industria y el sector servicios, no solo tienen salarios más elevados, sino además un perfil sociodemográfico que les permite trasladarse a otros sectores. Esto plantea un reto para el desarrollo humano sostenible, dado que, como el crecimiento económico se concentra principalmente en las actividades no tradicionales, la generación de oportunidades no es inclusiva. En otras palabras, la expansión de los sectores más dinámicos no está beneficiando a los ocupados de baja calificación, lo cual genera mayores presiones sobre la desigualdad y la pobreza.

Se agudizó el desbalance financiero del Gobierno Central

En los últimos años, la insuficiencia de ingresos y los crecientes gastos del Gobierno Central han acelerado el crecimiento del déficit fiscal, que en 2015 llegó a un -5,9% del PIB, la cifra más alta en tres décadas. Aunque el país ha tenido elevados déficits en el pasado, desde 2009 el desequilibrio obedece a un cambio en la estructura de las finanzas públicas. En 2002 el Gobierno tenía ingresos suficientes para pagar remuneraciones, transferencias, bienes, servicios y capital (gasto primario). En ese año, el déficit de -4,4% era producto del pago de intereses de la deuda. Entre 2002 y 2008, el país incluso tuvo una bonanza fiscal, con ingresos superiores al gasto primario, gracias a una coyuntura económica favorable. La insostenibilidad de las finanzas públicas inició en 2009, debido a una política de aumentos en las remuneraciones y las transferencias. El objetivo de esa

GRÁFICO 1.3

Núcleo duro y posibilidad de movilización de los ocupados, por sector económico. 2015



Fuente Jiménez-Fontana et al., con datos de la Enaho, del INEC.

política era, en principio, contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica mundial; sin embargo, al expandir el gasto corriente y no la inversión pública, generó presiones permanentes sobre el déficit primario (gastos menos ingresos, sin incluir el pago de intereses). Como resultado de ello, entre 2009 y 2010 el déficit primario más que se duplicó. En síntesis, la expansión del gasto no fue temporal o contracíclica, y más bien agudizó la insostenibilidad de las finanzas públicas a partir de 2012.

El mayor déficit fiscal de la economía costarricense ha generado mayores necesidades de financiamiento. Entre 2010 y 2015, la deuda del Gobierno Central pasó de 28% a 42% del PIB. En ese período el aumento se dio sobre todo en el endeudamiento externo, que casi se duplicó, al pasar de 6% a 10% del PIB. Actualmente, el nivel de endeudamiento del Gobierno se mantiene cerca del límite sostenible para economías emergentes: 50% del PIB (FMI, 2016). Una deuda creciente y cercana a este umbral crítico es un escenario de riesgo para la sostenibilidad fiscal. Entre 2009 y 2015, su crecimiento promedio como proporción del PIB fue de 2,6 puntos porcentuales por año. El FMI proyecta que en 2021 la deuda llegará a un 69,1% del PIB, casi veinte puntos porcentuales por encima del nivel crítico. Para reducir el desbalance financiero del Gobierno Central se requiere eliminar el déficit primario y además lograr un superávit que compense la expansión de la deuda, lo cual implica en total un ajuste de 3,8% del PIB. Con ello se alcanzaría un endeudamiento de 46% del PIB en el 2021.

Costa Rica no ha realizado un ajuste fiscal significativo en los últimos treinta años⁴. En la presente coyuntura es fundamental reducir el costo económico y social de una reforma, por lo que se debe asegurar que esta sea gradual (con una adecuada distribución de los ajustes en el tiempo) e integral (con efectos en los ingresos, los gastos, la gestión de la deuda y la administración tributaria), y que no desincentive el crecimiento económico, a fin de evitar un descenso en las oportunidades para las personas y las empresas. Si el ajuste es parcial, no logrará disminuir el déficit primario lo suficiente para

compensar la expansión de la deuda. Si del todo no se hace una reforma, en 2019 la deuda superará el 60% del PIB, lo cual probablemente generará mayores reducciones en la calificación de riesgo-país, una caída en la inversión extranjera directa y menores flujos de capital. La inacción en materia fiscal tendría consecuencias en la productividad y el crecimiento económico, y pondría en riesgo la sostenibilidad de los programas sociales (educación, salud, pensiones y pobreza), en detrimento de los avances del país en materia desarrollo humano.

Mayor disposición ciudadana a pagar impuestos requiere mejoras en los servicios públicos

Las últimas cuatro administraciones políticas en Costa Rica se han visto enfrascadas en intensas discusiones sobre reformas fiscales. En ese debate, sin embargo, hay un factor que ha sido subvalorado: la “moral fiscal” de los ciudadanos. Este concepto hace referencia a las actitudes que, en un mismo espacio geográfico y temporal, tienen los contribuyentes con respecto al pago de impuestos, y que determinan que algunos cumplan y otros evadan. Una baja moral fiscal debe ser objeto de atención, especialmente en una coyuntura de alto déficit y acelerado crecimiento de la deuda pública. En este contexto, las políticas de transparencia y las garantías sobre la calidad del gasto son esenciales para incentivar la disposición ciudadana a cumplir con las obligaciones tributarias.

Dado que nuevamente el país se encuentra inmerso en una discusión sobre esta temática, este Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación aporta un análisis de la moral fiscal de los costarricenses según perfiles sociodemográficos (Botey, 2016), como un insumo que podría ser de utilidad para los tomadores de decisiones. Los resultados muestran diferentes patrones según variables sociodemográficas, políticas y de percepción. Las personas de mayor edad justifican menos la evasión fiscal y no son proclives a aceptar el aumento de impuestos para financiar obras de infraestructura. Por otra parte, la justificación de la evasión fiscal está relacionada con una mayor insatisfacción con los servicios públicos.

Específicamente, un aumento de un punto en la escala de insatisfacción, incrementa la justificación de la evasión en 0,2%. En cambio, hay otras variables que tienen potencial para reducir la evasión: la politización de los individuos y su mayor participación en actividades de la comunidad, por ejemplo, disminuyen la tendencia a excusar el no pago de impuestos.

La disposición a aceptar un aumento de impuestos para financiar infraestructura pública decae en la medida en que crece la percepción de corrupción y falta de transparencia del Gobierno. Este resultado señala la necesidad de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el quehacer de las autoridades políticas, sobre todo en el contexto de un país cuya población comienza a envejecer y en el cual la inversión en capital público es fundamental para incrementar la productividad e impulsar el crecimiento económico y la competitividad.

Ineficiencia operativa de la banca explica rigidez en las tasas de interés

Veinte años después de la ruptura del monopolio de las cuentas corrientes, Costa Rica logró un notable crecimiento de su sector bancario. Sin embargo, algunos de los beneficios prometidos con la liberalización, como menores costos de endeudamiento y mejores tasas para el ahorro, siguen pendientes (PEN, 2015). De acuerdo con Villamichel (2015), la banca pública mantiene un comportamiento oligopólico en el mercado de intermediación en colones. Además, las altas tasas de interés en moneda nacional incentivan a los agentes económicos a endeudarse en dólares, aunque ello implique un riesgo cambiario. Dado este contexto, el presente Informe profundiza en el tema del desempeño del sector bancario, con un análisis sobre la evolución de la eficiencia operativa de los principales intermediarios financieros en el período 2005-2015.

Un sistema bancario eficiente se caracteriza por tener márgenes de intermediación bajos; en otras palabras, la diferencia entre lo que se cobra por los créditos (tasa activa) y lo que se paga a los ahorrantes (tasa pasiva) debe ser lo más baja posible. Un margen de intermediación reducido

fomenta el ahorro y la inversión, lo que a su vez incentiva la producción y la generación de empleo. Desde 2005 en Costa Rica se observa una modesta disminución en estos márgenes, tanto en colones como en dólares, aunque la brecha entre ambas monedas se mantiene. Actualmente las tasas de interés en colones son altas, lo cual dificulta la inversión en proyectos por parte de las empresas y el consumo de las familias. En perspectiva internacional, el margen de intermediación en Costa Rica casi duplica el promedio de los principales bancos de referencia⁵, sobre todo en el mercado en colones.

Para medir la eficiencia de los intermediarios financieros se utiliza el índice de eficiencia operativa, que estima los gastos administrativos como proporción de los ingresos netos (ingresos financieros netos e ingresos operativos netos). Cuanto menor es este indicador, mayor es la eficiencia de la entidad, la cual tendrá más capacidad de reducir el costo de los préstamos (tasas de interés activas) o aumentar el rendimiento pagado por ahorrar (tasas pasivas). La eficiencia operativa de un banco depende de factores como la

tecnología, la competencia del mercado, los costos de supervisión e inspección y las cargas impositivas, entre otros. El promedio de este índice en el sistema financiero nacional entre 2005 y 2015 fue de 62%, muy por encima del promedio internacional (52,9%). No se observa una tendencia a la baja del indicador durante el período de estudio, lo cual podría obedecer a la falta de una política nacional que fomente la automatización de los procesos operativos del sector y la migración de los servicios tradicionales de alto costo (sucursales físicas) a medios electrónicos. En el caso de la banca estatal, entre 2005 y 2015 el índice pasó de 70,5% a 72,2%. Aunque los bancos han hecho esfuerzos para reducir los gastos de personal, ello no ha sido suficiente para lograr mayor eficiencia. Por su parte, la banca privada muestra una eficiencia operativa cercana al promedio de los principales referentes internacionales.

En el período analizado, la rentabilidad de la banca costarricense –estatal y privada– tendió a desmejorar. En términos generales han disminuido la competitividad y el rendimiento para los clientes del sistema financiero. Dada

la relevancia de los bancos públicos en la intermediación en colones, así como su peso en el cálculo de la tasa básica pasiva, las limitaciones de la política de reducción de las tasas de interés del Banco Central podrían deberse a una lenta respuesta de los bancos del Estado en disminuir sus márgenes de intermediación, ya que esto implicaría bajar sus costos operativos. Dicho de otro modo, la ineficiencia operativa de la banca estatal y su poder oligopólico en la intermediación en colones constituyen una barrera para superar la rigidez de los ajustes a la baja en las tasas de interés que promueve el BCCR. En ese sentido, pareciera que la banca privada se ampara en la menor eficiencia operativa de la banca pública para mantener márgenes superiores a los que existirían en un escenario de competencia más abierta y agresiva. Si hubiese un mayor grado de competencia y distribución del mercado en colones, se esperaría que la transmisión de la tasa de política monetaria a las tasas de mercado fuera mucho más efectiva en términos de tiempo y magnitud, en beneficio del crecimiento económico, el empleo y el bienestar humano.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Armonía con la naturaleza en 2015

Síntesis del capítulo

En 2015 no hubo cambios significativos en el balance del desempeño ambiental de Costa Rica, caracterizado por fuertes presiones que amenazan la disponibilidad y calidad de los recursos naturales y los persistentes impactos de las actividades humanas y productivas en el territorio. Con esa constatación, este Informe se enfoca de manera especial en un tema poco explorado en ediciones anteriores: las capacidades del Estado para realizar una gestión que permita avances efectivos en la sostenibilidad del desarrollo nacional. En términos generales, los hallazgos señalan que en este campo el país tiene una normativa muy amplia, una institucionalidad diversa, en su mayoría de creación reciente, y gran cantidad de herramientas legales, administrativas y de política pública. Sin embargo, por medio de varios análisis a profundidad se comprobó que se ha puesto énfasis en mecanismos y trámites de control previo, pero existen notables debilidades para la prevención y la evaluación adecuada de los efectos de las actividades humanas, así como en la capacidad de fiscalización y tutela, más allá de los controles mencionados. En suma, el Estado tiene limitaciones, precisamente, en los aspectos más sustantivos de la gestión ambiental.

Varios hallazgos refuerzan la conclusión de que hay un desbalance entre las herramientas formales disponibles y las capacidades de gestión ambiental. En primer lugar, en 2015 se produjo normativa a un ritmo acelerado (más de cien

nuevas disposiciones). Se avanzó poco en cuanto a leyes sustantivas, cuya aprobación habría permitido saldar deudas pendientes desde hace muchos años, como la actualización de la normativa hídrica. En segundo lugar, a partir de una muestra de expedientes sometidos a evaluación de impacto ambiental y aprobados por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), se determinó que los procesos que se realizan en este contexto son un mal filtro para la prevención de daños ambientales, principalmente por la incapacidad de prever los impactos acumulativos y contextualizar los proyectos en su entorno, la dificultad para hacer una adecuada evaluación previa y la escasez de herramientas para dar seguimiento a los proyectos y saber si en la práctica cumplen sus compromisos de mitigación de impactos.

Costa Rica tiene logros históricos y una base firme en materia de conservación ambiental. No obstante, es fácil entender que, sin capacidades para ejercer las tareas sustantivas de prevención y fiscalización de los impactos de las actividades humanas y productivas, la gestión tan solo alcanza para reaccionar ante daños ya ocurridos. Solo cabe esperar más deterioro si no se otorga a la sostenibilidad ambiental un lugar prioritario en la agenda del desarrollo humano.

Principales hallazgos

- En 2015 y hasta abril de 2016 se aprobaron más de cien nuevas disposiciones ambientales, en su mayoría decretos

ejecutivos. En el nivel legislativo quedaron pendientes temas de gran relevancia.

- Un análisis de 275 leyes sobre recurso hídrico aprobadas entre 1942 y 2015 determinó que el 82,5% de sus disposiciones son regulatorias y el 17,5% restante corresponde a incentivos. Se encontró antigüedad y desactualización de las normas que rigen asuntos fundamentales, como gran parte de las concesiones para el aprovechamiento del recurso, tarifas y sanciones, entre otros.
- En una muestra de expedientes de estudios de impacto ambiental realizados por la Setena, se encontró que solo en el 56% se utilizó el sistema de información geográfica para valorar el contexto y los efectos acumulativos de los proyectos, y apenas un 42,5% se ubicaba en un distrito sujeto a un plan regulador cantonal vigente.
- Entre 2011 y 2013, cerca del 90% del área deforestada para desarrollar cultivos afectó bosques regenerados.
- El modelo de ciudad en la Gran Área Metropolitana es poco denso y está centrado en el vehículo particular. En comparación internacional, se parece a algunas ciudades de Estados Unidos, caracterizadas por su baja densidad poblacional y la gran cantidad de tiempo que se dedica al traslado en automóvil.

- Con datos del VI Censo Nacional Agropecuario, un índice que mide la presencia de prácticas sostenibles en las fincas encontró que las mejores prácticas se dan en la cafcultura y el ecoturismo.

Novedades del capítulo

- A partir de información sistematizada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, se estudia la normativa sobre recursos hídricos promulgada en Costa Rica entre 1942 y 2015. En términos generales, el análisis revela que, en comparación con otros temas ambientales, la materia hídrica acapara el mayor número de leyes (más de la mitad) y más que duplica la legislación energética.
- Se realiza un novedoso estudio exploratorio sobre la evaluación de impacto ambiental que lleva a cabo la Setena. Los resultados indican que existen deficiencias, sobre todo en el abordaje de los efectos acumulativos, la evaluación inicial y la valoración de algunos componentes esenciales para el otorgamiento de las licencias de viabilidad, comúnmente denominadas “viabilidades”.
- Se analiza el modelo de ciudad que se ha desarrollado en la Gran Área Metropolitana y sus implicaciones, particularmente en la movilidad de la población trabajadora. Una de las prin-

cipales conclusiones es que, en una ciudad expandida, de baja densidad y con pocas opciones de transporte público y colectivo, las mayores demandas de movilidad para trabajar y satisfacer necesidades básicas fomentan el uso del automóvil privado.

- Se construyó un índice que mide la presencia de las prácticas ambientalmente sostenibles en las fincas, con base en los resultados del Censo Agropecuario realizado en 2014. Su aplicación revela que la mayoría de las fincas está en una situación desfavorable desde este punto de vista: la calificación promedio es de 3,8, en una escala de 1 a 10.

La legislación hídrica en Costa Rica: 1942-2015

Desde hace más de una década, el debate sobre la legislación hídrica ha estado en la agenda pública. El estudio *La evolución y efectos de la legislación sobre recurso hídrico en Costa Rica (1942-2015) y el derecho humano al agua* (Betrano, 2016) identificó 275 leyes aprobadas durante el período indicado. Entre toda esta producción, el mayor peso relativo ha estado en las leyes ordinarias (28,2%) y las autorizaciones (20,5%), seguidas de convenios y tratados internacionales, concesiones y reformas legales.

La revisión del articulado de estas leyes revela que se han priorizado los usos públicos sobre los privados⁶ (el 59,7% de los artículos se refiere a los primeros, un 19,2% a los segundos y un 21,1% al uso general). En el ámbito público se otorgan

concesiones con diversos fines y se crean numerosas normas para regularlas. Las disposiciones se han dirigido fundamentalmente a los servicios públicos (65,1%), la generación de energía (17,4%) y, en menor medida, a las actividades agropecuarias (4,6%). En cuanto a las aguas de dominio privado el análisis es un tanto más difícil, ya que no siempre su uso real corresponde a modalidades de aprovechamiento establecidas en una ley; la mayoría de los artículos tiene que ver con la producción de electricidad (51,1%).

Por otra parte, hay una notable desactualización en materia de tarifas e impuestos asociados a las concesiones. Los montos que se paga por esos conceptos muestran un desfase importante con respecto a la relevancia que tiene el recurso hoy en día. Aunque en 2005 se aprobó el nuevo canon de aprovechamiento, en la Ley de Aguas de 1942 aún privan cánones, tarifas, multas e impuestos que no guardan relación con el valor y el tipo de gestión que se requiere en la actualidad.

Un aspecto en el que la legislación ha sido prolifera es el de la contaminación de aguas y las sanciones respectivas, las cuales están contempladas, además de la Ley de Aguas, en el Código Penal, la Ley General de Sanidad Vegetal, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, la Ley de Pesca y Acuicultura y la Ley para la Gestión Integral de Residuos. También existe un bloque de leyes (25,6% de los artículos) que se consideran normas de protección (algunas de los recursos naturales en general y otras del agua en

CUADRO 1.3

Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional^{a/}. 2015

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> • Generación eléctrica con fuentes limpias • Conocimiento sobre el estado del recurso hídrico • Marco normativo de la gestión ambiental • Política pública para gestión del riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de la importación de hidrocarburos • Falta de tratamiento de las aguas residuales • Alta importación de agroquímicos • Alta conflictividad • Débil gestión de la institucionalidad ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de especies amenazadas • Sostenibilidad de los recursos marino-costeros • Reducción de emisiones contaminantes • Vulnerabilidad del recurso hídrico • Calidad de los cuerpos de agua

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2015, con la tendencia observada en el período 2000-2014.

particular). No obstante, estas se encuentran dispersas en varios instrumentos jurídicos, lo cual probablemente ha limitado su impacto, aplicación y efectividad.

Uno de los retos centrales en el sector hídrico, señalado y reiterado en anteriores investigaciones, es la existencia de una institucionalidad amplia y fragmentada, con múltiples y dispersas competencias en la materia. En el período de estudio (1942-2015) se registran 407 artículos, de los cuales 39 crean entidades, 6 establecen órganos derivados de convenios internacionales, 3 transforman instituciones existentes y 3 tienen que ver con la fundación de sociedades de usuarios. Otros 356 artículos definen funciones y procedimientos relacionados con la institucionalidad. Un dato interesante es que las municipalidades han cumplido un papel relevante, no en la protección, sino en la expansión de la infraestructura de acueductos para facilitar el acceso al agua.

En cuanto a la finalidad de la normativa, la inmensa mayoría está enfocada en regulaciones y muy poco en incentivos. De 1.387 artículos categorizados, el 82,5% son normas regulatorias (sobre concesiones y contratos, institucionalización, procedimientos, protección y sanciones) y el 17,5% se clasifica como incentivos, pues se dirige a estimular actividades relacionadas con los recursos hídricos. Entre estos últimos el más común es el financiamiento (42,8%), lo que guarda relación con el desarrollo de infraestructura para el abastecimiento de agua potable y el alcantarillado. En el destino de los incentivos hay un notable énfasis en las entidades públicas, las cuales han tenido un rol activo en la expansión de ese tipo de infraestructura, especialmente las municipalidades.

Debilidades en la evaluación y el control del impacto ambiental

Durante varios años este Informe ha planteado que la evaluación y el control del impacto ambiental constituyen uno de los retos centrales de la gestión en este campo, y que existen vacíos de información para conocer las capacidades y el efecto real que tienen la normativa y la institucionalidad encargada de estas tareas. Un estudio exploratorio sobre la

evaluación de impacto ambiental que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), encontró un predominio de dos grandes categorías de actividades productivas: las ligadas a la construcción, que suman 1.111 solicitudes (48,5% del total de expedientes recibidos) y las relacionadas con el suministro de electricidad, gas y agua, con 623 casos (27,2%).

Se hizo una clasificación de los expedientes según el tipo de impacto potencial y su peso relativo en la totalidad de casos analizados. En la categoría de construcción, en el 77,6% de los proyectos se pronosticó contaminación sónica cercana a los límites permitidos por la legislación, en un 22,4% aumentos significativos en los caudales aledaños en razón de procesos de desfogue de aguas pluviales, un 40,8% contemplaba movimientos de tierra y acarreo fuera del área del proyecto por cantidades mayores a mil metros cúbicos, y en un 32,6% se previeron densidades de construcción equivalentes al 50% o más del área del proyecto. Dicho de otro modo, los impactos ambientales están ligados a los problemas propios de la expansión urbana, cambios en el uso del suelo, alta impermeabilización en detrimento de la recarga hídrica y crecimiento de la escorrentía. En la categoría de electricidad, gas y agua el mayor impacto se relaciona con la extracción y consumo de recursos hídricos.

La efectividad y calidad en la gestión de los instrumentos para la evaluación de impactos es clave para armonizar objetivos ambientales y de desarrollo. Sin embargo, el país ha tenido dificultades para realizar de forma adecuada esta tarea y avanzar hacia una evaluación ambiental estratégica. El estudio realizado para este Informe permitió identificar al menos tres grandes desafíos en este campo.

El primer desafío tiene que ver con las dificultades para analizar los efectos ambientales acumulativos (EAA)⁷ de los proyectos. Hoy en día, a nivel internacional se impulsa que los procesos de evaluación de impacto ambiental sean más amplios e integrados, incorporando elementos como la afectación del paisaje, la sostenibilidad de los proyectos y su relación con otras actividades que se

desarrollan en el mismo entorno y área de influencia. El resultado ha sido la búsqueda de mecanismos comprensivos para detectar los EAA (Cooper y Canter, 1997), aspecto cuyo abordaje en Costa Rica es bastante débil (Astorga y Sequeira, 2002). Ello se debe, entre otros factores, a la falta de datos e instrumentos de planificación adecuados, que permitan una mejor contextualización ambiental de los proyectos. Por ejemplo, aunque el documento de evaluación inicial para proyectos de alto y moderado impacto ambiental (formulario D1) incluye una matriz de efectos acumulativos que debe ser llenada por el desarrollador, en una gran cantidad de los expedientes estudiados ésta no describe con claridad esos efectos. De hecho, en numerosos casos no se han diseñado medidas de mitigación para atender los impactos acumulativos de los proyectos, porque la misma Setena no las ha solicitado (Ramírez, 2016a).

El segundo desafío es la inadecuada evaluación del impacto ambiental preliminar. Ello tiene diversas causas, entre ellas los problemas de *screening* (véase Astorga y Sequeira, 2002 y CGR, 2000), es decir, del mecanismo por medio del cual se filtran las solicitudes de viabilidad según la magnitud de su impacto. La recepción y análisis de expedientes de bajo impacto generan altas cargas de trabajo, que limitan los recursos disponibles para evaluar proyectos de mayor envergadura. Un técnico de Setena tarda alrededor de 168 días (promedio en 2014) en la valoración de los formularios D1⁸. Además se encontraron problemas en la evaluación de ciertas variables, como los impactos biológicos e hídricos. En el muestreo realizado se descubrió que, de los 90 proyectos aprobados, 23 (25,6%) presentaron estudios biológicos rápidos (EBR) y 35 (38,9%) estudios hidrológicos. Dicho esto, es importante señalar que estos requisitos no siempre son necesarios. La Setena ha argumentado que el EBR solo se requiere cuando se detectan amenazas en áreas biológicamente sensibles, pues en otros casos “el desarrollo del proyecto planteado no tendrá un impacto significativo en el ecosistema local” (oficio SG-304-2010-Setena, citado por CGR, 2010).

Por último, el tercer desafío tiene que ver con el tema del seguimiento, sobre el cual la literatura especializada reconoce que no existen estándares internacionalmente aceptados para saber cuáles son las medidas adecuadas (Marshall et al., 2005). Los elementos centrales de la labor en este campo son: monitoreo, evaluación, administración y comunicación. A este respecto, el Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental establece que la Setena debe controlar y dar seguimiento a toda actividad, obra o proyecto aprobado. Para ello, puede solicitar al desarrollador bitácoras ambientales e informes periódicos sobre actividades de protección y mitigación, además de realizar inspecciones y auditorías de cumplimiento. Este estudio detectó falencias en varios aspectos de ese proceso. Para empezar, una vez aprobados y puestos en ejecución, según el criterio técnico de la Setena algunos proyectos deben contar con responsables ambientales (contratados por los desarrolladores), a los que corresponde presentar informes de regencia ambiental (IRA) de manera periódica. De los 843 proyectos que recibieron la viabilidad en 2014, únicamente 191 (22,6%) han remitido algún IRA (aunque no en todos los casos existe esa obligación). Además, el análisis elaborado para este Informe encontró nueve proyectos (10% de la muestra) que registraron anomalías en la entrega de esos informes, lo que acarrió retrasos de varios meses en el cumplimiento de los compromisos asumidos con la Secretaría. Otros veinte proyectos sí han presentado sus IRA en concordancia con las obligaciones adquiridas.

Por problemas como los aquí comentados, la gestión de la Setena ha sido objeto de críticas en casos concretos que ponen de manifiesto los desafíos que tiene esta entidad clave para garantizar el balance entre la protección ambiental y la promoción del desarrollo nacional.

Nuevos datos llaman la atención sobre la vulnerabilidad de la cobertura forestal

La recuperación de cobertura forestal es un logro excepcional del país, y observarla con cuidado permite conocer cuán sostenible es ese avance en escenarios

futuros. Este Informe aporta elementos encaminados a responder esa pregunta y señalar desafíos para consolidar este importante logro. Sin embargo, cabe advertir que hay nueva información que genera dudas sobre los procesos ocurridos en las dos últimas décadas y plantea nuevos retos de investigación para comprender cómo evolucionaron tanto la recuperación como la deforestación. En términos generales, parece necesario reforzar las políticas en la materia y entender que, pese a la mejora, los recursos forestales siguen siendo afectados, se pierden bosques maduros e incluso hay presión y deforestación en zonas que ya habían sido recuperadas.

Pese a la amplia cobertura boscosa del país (52,4%), se reportan pérdidas arbóreas en áreas específicas, en particular el bosque maduro. De acuerdo con Agresta et al. (2015), la cobertura de este último disminuyó en alrededor de 600.000 hectáreas entre 1987 y 2013, aunque hubo recuperación de bosque secundario⁹. Además, se ha determinado que la tasa de deforestación en el período 2001-2011 fue de 4%, mientras que un 37% del bosque fue catalogado como no estable. El estudio citado estimó la degradación en las áreas que en el año 2000 estaban cubiertas por bosque y que en 2012 mantenían esa condición. Los resultados indican que el 90,2% de esta área (2.793.603 hectáreas) es bosque no degradado, un 8,5% está levemente degradado y un 1,2% muy degradado; en otras palabras, en las zonas que se mantienen con cobertura, la afectación no es significativa.

Otra investigación encontró que, si bien la superficie forestal en áreas protegidas (estatales y privadas) sigue recuperándose, los riesgos para el bosque son latentes. Por ejemplo, el 63% del área deforestada (124,9 km²) dedicada a pastos entre 2011 y 2013 correspondió a bosque regenerado después de 1987. Además, cerca del 90% (76,2 km²) del área deforestada en el mismo período para establecer cultivos afectó bosques regenerados; en plantaciones forestales la proporción fue de 77% y en los casos del uso urbano y para infraestructura, de 48% (Sierra et al., 2016).

El mismo estudio señala que el uso

principal de las áreas deforestadas entre 1987 y 2013 fue el de pastos: cada año, entre 6 y 8 hectáreas de cada 10 fueron incorporadas a actividades ganaderas. Por su parte, los cultivos para mercados domésticos y para exportación capturaron 2 de cada 10 hectáreas deforestadas, mientras que en las plantaciones forestales la relación fue de 1 a 10 y en los usos urbanos y de infraestructura de 3 de cada 100 (Sierra et al., 2016).

A nivel local, las áreas deforestadas y regeneradas tienden a estar asociadas a cambios de uso del suelo. Por ejemplo, en el Valle Central¹⁰ el mayor porcentaje de deforestación bruta se relaciona con la expansión de las áreas metropolitanas de San José, Heredia y Alajuela, mientras que en la costa del Caribe centro y sur, y en la parte sur de la cordillera de Talamanca los cultivos son la principal causa de deforestación. En la península de Nicoya las plantaciones forestales afectan la cobertura (en ambas direcciones) y la ganadería explica la mayor parte del cambio en el resto del país.

Modelo de ciudad en la GAM es insostenible

La zona que hoy configura la GAM comenzó un desarrollo demográfico acelerado a partir de los años cuarenta del siglo XX, cuando los asentamientos urbanos y las cabeceras de los cantones eran apenas pequeñas manchas dentro del Valle Central. Esa tendencia se aceleró en los años sesenta y ya para la década de los ochenta muchas de esas localidades habían empezado a integrarse. Estos procesos impulsaron a la población a vivir más lejos de los centros urbanos, lo que a su vez generó la separación geográfica de las grandes funciones urbanas: trabajo y residencia. La distribución de la población no siguió un modelo organizado ni una lógica de densificación precisa. El proceso llamado *suburbanización* es característico de ciudades estadounidenses y latinoamericanas (Mezger, 2016) y es acompañado de un proceso de conurbación (la integración de asentamientos antes separados y unidos por carreteras). La tendencia es un casco urbano con pocos habitantes por kilómetro (San José es la segunda ciudad latinoamericana menos densa, después de Buenos Aires;

CAF, 2011) y una periferia que sigue el patrón contrario.

El transporte de personas y mercancías en la GAM constituye un reto estructural del modelo de ciudad que prevalece actualmente. Diversos estudios han señalado los altos impactos ambientales, económicos y sociales derivados de una ecuación que incluye el colapso de una red vial que no puede crecer mucho, una cantidad de vehículos que sí lo hace y un sistema de transporte ineficiente y contaminador (Loría, 2015).

En una investigación realizada en 2015 con el fin de conocer hacia cuáles lugares van las personas que se desplazan por la GAM, independientemente de su modo de transporte, se mapearon los puntos que demandan movilidad en esa área. Considerando que en las horas “pico” el 60% de las personas se dirige a su trabajo y un 28% a sus centros educativos (Castro et al., 2007), se identificaron las aglomeraciones que requieren mayor movilidad, por la presencia de grandes centros educativos y laborales; entre ellas sobresale una muy densa en el centro norte de San José (Montes de Oca, Moravia, Tibás y La Uruca) y otra menos densa hacia el oeste. Estas zonas concuerdan de manera leve con las mayores densidades habitacionales, lo que refuerza la idea de que la población no vive donde trabaja.

Este fenómeno implica una fragmentación funcional en la ciudad, que ha generado “cantones dormitorio”. Según el Censo de 2011, los casos más notables son San Pablo de Heredia y Alajuelita de San José, en los cuales el 73,2% y el 67,5% de la población, respectivamente, dejan su cantón cada día para ir a trabajar. En cambio, en los cantones de San José y Alajuela esto lo hace menos del 36% de los habitantes (INEC, 2011).

Las mayores demandas de movilidad para trabajar y satisfacer necesidades básicas, en una ciudad expandida, de baja densidad y con pocas opciones de transporte público y colectivo, fomentan el uso del automóvil particular. En ciudades más compactas se favorecen otros medios, como la bicicleta o el desplazamiento a pie (Medina, 2012). El gráfico 1.4 muestra, en términos promedio per cápita, la relación entre la densidad habitacional y los kilómetros recorridos

GRÁFICO 1.4

Relación entre densidad urbana y kilómetros recorridos en vehículo per cápita en varias ciudades del mundo



Fuente: Mezger 2016, con datos de Medina y Veloz, 2013.

al año en diferentes ciudades del mundo. Las personas cubren mayores distancias en sus vehículos en lugares donde la densidad habitacional es baja; este es el patrón de las ciudades estadounidenses. En las urbes asiáticas hay mayor densidad y menor demanda de movilidad. Algunas ciudades europeas son lo suficientemente densas para no obligar a hacer grandes trayectos, pues hacen un uso del suelo mixto y el desarrollo está orientado al transporte público. El patrón de la GAM es cercano al de las ciudades estadounidenses: la baja densidad obliga a la población a recorrer muchos kilómetros en sus vehículos.

Los patrones de movilidad en Costa Rica están entre los peores de América Latina, y tienen serias repercusiones en la sostenibilidad y eficiencia energéticas, así como en la contaminación atmosférica. En 2015 el parque automotor produjo 1.332.540 toneladas de gases contaminantes. Según tipos de compuestos químicos, la mayor proporción correspondió al monóxido de carbono (61,7%), seguido por los gases orgánicos reactivos (14,7%) y los gases orgánicos totales (14,1%). En cuanto al tipo de vehículo, las emisiones de fuentes móviles fueron encabezadas

por las unidades de carga liviana: el 38,1% de las partículas PM_{10} y el 42,2% de las partículas finas $PM_{2,5}$. Por su parte, los automóviles particulares de gasolina fueron los principales emisores de óxidos de nitrógeno y monóxido de carbono.

Sector agropecuario cambia, pero sin apuntar a una mayor sostenibilidad ambiental

En las últimas décadas el sector agropecuario ha reducido su territorio y cambiado su estructura, pero no ha favorecido la incorporación sistemática y mayoritaria de prácticas ambientalmente sostenibles. Para profundizar en este último aspecto, se elaboró un índice que mide la presencia de esas prácticas en las fincas, con base en los resultados del VI Censo Nacional Agropecuario, realizado en junio de 2014. Su aplicación reveló que la mayoría de las fincas está en una situación desfavorable desde este punto de vista: en una escala de 1 a 10, la calificación promedio es de 3,8. El tamaño de las fincas no parece ser relevante, pues hay fincas pequeñas y grandes ubicadas en todos los quintiles de la distribución del índice.

A nivel territorial, el índice hace una aproximación por cantones. Aunque

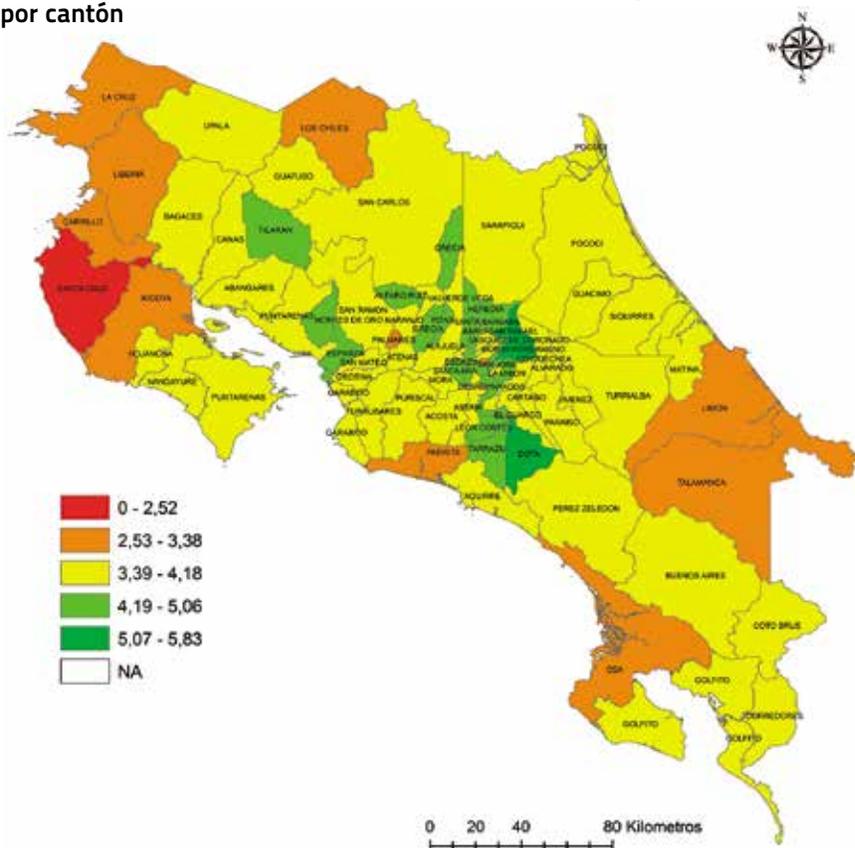
algunos superan el promedio (3,8), en general todos muestran valores bajos (menores a 6) y solo en poco más de la mitad de ellos se encontraron fincas con puntajes mayores a 8. En el mapa 1.1 se pueden observar los resultados: los diez cantones con más prácticas sostenibles se ubican en la región Central (cerca de mercados activos), aunque en términos reales esa zona solo representa el 2,4% del territorio agropecuario. Los valores más altos corresponden a Vásquez de Coronado, Dota, Zarcero, Santa Ana y Tarrazú. Por su parte, con excepción de Tibás, los promedios más bajos se encontraron en cantones fronterizos, rurales y costeros. Sobresalen Limón, Los Chiles, Talamanca, Osa, Nicoya, Carrillo, La Cruz, Liberia y Santa Cruz. En conjunto estos concentran el 12,9% de las fincas y el 21,9% del área agrícola total.

La evidencia sugiere que el sistema de producción explica el grado de sostenibilidad de las fincas agropecuarias. Así por ejemplo, en las fincas donde hay más cultivos y la cobertura de siembra es alta (uso intensivo del suelo) se observan mejores prácticas. Por el contrario, las plantaciones de gran extensión y monocultivo exhiben esquemas poco sostenibles y severas implicaciones ambientales.

El índice también permite una valoración según los usos del suelo. En términos generales, las fincas que reportan como actividad principal el turismo rural realizan, en promedio, más prácticas sostenibles (4,4). Le siguen los sectores pecuario (3,9) y agrícola (3,8). Aunque en ningún caso el promedio está por debajo de la media nacional, todos los sectores obtuvieron puntuaciones bajas. La producción de café se destaca por tener el mayor desarrollo de prácticas amigables con el ambiente. Es evidente un esfuerzo del gremio por incrementar la eficiencia y la competitividad de sus sistemas productivos y, a la vez, reducir

MAPA 1.1

Índice de prácticas ambientales sostenibles en fincas agropecuarias, por cantón



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo, 2015, del INEC.

sus emisiones. También sobresalen entre las mejor calificadas las hortalizas y las plantas ornamentales. En el extremo opuesto están otros granos básicos¹¹, con un índice de 2,6.

Es importante mencionar que, a lo interno de cada cultivo, los casos varían mucho. Por ejemplo, el sector piñero se ubicó en la posición 12 entre 25 actividades evaluadas, con un puntaje promedio de 3,7. No obstante, se identificaron fincas que duplicaron la media (7,8) y otras que, por el contrario, fueron sumamente

bajas (0,3). Similar situación se registró para otros cultivos como frijol, café y papa. En el sector pecuario, la avicultura es la actividad con el menor valor promedio en el índice (3,4), mientras que la producción de especies menores (4,6) y ganado vacuno (4,0) figuran como las que llevaron a cabo más prácticas sostenibles. Cabe mencionar que, según el Censo, menos del 40% de las actividades pecuarias da tratamiento a sus residuos (INEC, 2015).

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Fortalecimiento de la democracia en 2015

Síntesis del capítulo

Durante el 2015 e inicios del 2016 la democracia costarricense vivió dos acontecimientos que revirtieron las tendencias de los últimos años: el fin del centralismo político que limitaba la autonomía de las comunidades para elegir los gobiernos locales y la conclusión de un largo período de conflictividad social. Otros indicadores de gestión reflejan una mejora relativa en el desempeño legislativo y en la política exterior. Sin embargo, esos avances no alcanzaron a mejorar la capacidad de la democracia para apalancar el desarrollo humano. Este capítulo plantea que el principal obstáculo para el logro de ese objetivo reside en que la disfuncionalidad del sistema político es más compleja y estructural de lo que se creía. La llave para corregir esta situación implica, necesariamente, que los actores políticos aprendan a gestionar el multipartidismo fragmentado y las demandas de los sectores sociales.

La democracia costarricense tiene tres características que comportan riesgos para la gestión política. La primera es la convivencia de un régimen presidencialista y un sistema multipartidista fragmentado. La segunda es la debilidad de las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo –entre las más débiles de América Latina de acuerdo con los índices internacionales-, que se combina con una vigorosa estructura de controles institucionales. Y la tercera es la existencia de una ciudadanía que tiene altas expectativas de desarrollo y ejerce fuertes presiones para su concreción.

La conclusión más relevante de estas investigaciones refuerza, ahora con evidencia empírica específica, una percepción aceptada de forma mayoritaria: que el Ejecutivo costarricense tiene escasos márgenes de maniobra en el sistema político e institucional. Dada esas circunstancias vale preguntarse: ¿carece la democracia costarricense de las condiciones para destrabar ese sistema y ampliar las oportunidades para el desarrollo? Claramente la respuesta es no: son factibles ciertas reformas que contribuirían a eliminar cuellos de botella y, además, los actores políticos tienen grandes posibilidades para mejorar su gestión. Una mirada distinta al problema de la ingobernabilidad pondría el acento en la incapacidad de los actores para gestionar el multipartidismo y, sobre esa base, podría generar respuestas a los desafíos del desarrollo humano.

El multipartidismo no es una condición exclusiva de Costa Rica. En el contexto global hay democracias maduras que han creado mecanismos para avanzar, en regímenes de multipartidismo sin mayorías del partido en el poder. Francia, el Reino Unido y Alemania son algunos ejemplos. Esas sociedades han logrado conformar grandes alianzas político-partidarias para formar gobierno, con el acompañamiento de amplios grupos sociales. Este es, quizás, el mayor desafío de la política nacional en la actualidad. La mejora de los servicios públicos y la eficiencia del Estado dependen de la respuesta que la clase gobernante, y los demás actores de la sociedad civil, brinden a este dilema.

Principales hallazgos

- Las primeras elecciones unificadas a nivel municipal registraron una leve mejora en la asistencia a las urnas. En 2016 acudió a votar un 35% de las personas empadronadas, en contraste con 23% en 2002, 24% en 2006 y 28% en 2010. El nivel de participación sigue siendo muy inferior al promedio de las elecciones nacionales, que es de aproximadamente el 70%.
- La nueva conformación de los concejos municipales representa una mejora relativa en las condiciones para la toma de decisiones a nivel local. De acuerdo con la clasificación que utiliza este Informe, en 2016 se conformaron más gobiernos unidos que en 2010 (14 versus 10), menos gobiernos divididos moderados (4 versus 13) y ninguno dividido con fuerte oposición (en 2010 hubo dos).
- Desde 1990, las dos tasas de éxito más bajas del Ejecutivo en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa se han registrado en la actual administración: un 2,5% en el primer año y, con una leve mejora, un 7,9% en el segundo.
- El segundo año del gobierno Chinchilla Miranda (2011-2012) es, hasta el momento, el de menor cantidad de decretos emitidos: 330. El período más prolífico en este sentido fue el segundo año de la administración Figueres Olsen (1995-1996), con 939.

CUADRO 1.4

Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional^{a/}. 2015

Aumenta	Se mantiene estable	Se reduce
<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de participación en elecciones municipales • Cantidad de partidos políticos que participaron en elecciones locales • Brecha entre oferta y demanda legislativas • Proporción de leyes que indican fuentes de financiamiento • Inestabilidad de la agenda del Ejecutivo en sesiones extraordinarias del Congreso • Agenda demandada sobre legislación fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Composición pluripartidista y sin mayorías en concejos municipales • Alto cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional • Rotación del Gabinete 	<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial • Apoyo promedio al sistema político • Conflictividad social • Cooperación internacional no reembolsable recibida

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2015, con la tendencia observada en el período 2002-2014, con las siguientes excepciones: la proporción de leyes que indican fuentes de financiamiento, el apoyo promedio al sistema político y la conflictividad social; en esos casos los años base para la comparación son 1990, 1978 y 1992, respectivamente.

- En 2015 se redujo considerablemente la protesta social. El año cerró con 341 acciones colectivas, una cifra inferior al promedio anual para la serie completa (398) y bastante menor que la de 587 registrada en 2014.
- La protesta ciudadana tiene un marcado comportamiento estacional a lo largo del año. En los dos últimos meses (noviembre y diciembre) y los dos primeros (enero y febrero) baja significativamente la conflictividad. Los meses en que típicamente se eleva la protesta son marzo, junio y agosto.

Novedades del capítulo

- Se llevó a cabo un experimento de movilización en las elecciones municipales de febrero 2016, con el objetivo de determinar si las personas que fueron expuestas a una campaña de invitación a votar sufragaron en mayor proporción que las que no recibieron ese mensaje.
- Se profundiza el estudio de la oferta programática de los partidos políticos, mediante la técnica de recuperación de información y el análisis de redes conceptuales.
- Se explora el fenómeno del transfuguismo político, es decir, los casos de diputados que abandonan la fracción del partido que los llevó al Congreso.

- Se estudia la evolución de la confianza ciudadana en la labor presidencial, con base en los resultados del Barómetro de las Américas (Lapop) y las encuestas de opinión sociopolítica del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.
- Se analiza el uso del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno, a partir de una exhaustiva recopilación de los decretos promulgados durante los primeros dos años de las últimas siete administraciones (1990-2016).
- Se utiliza la técnica estadística del análisis de supervivencia, para identificar los factores que determinan la probabilidad de aprobación de los proyectos de ley y el tiempo que estos permanecen en la corriente legislativa.
- Con la serie histórica de acciones colectivas para el período 1992-2016, se estudia el comportamiento estacional y la tendencia de la protesta ciudadana.
- Se examina el estado de la cooperación internacional, reembolsable y no reembolsable, recibida por Costa Rica en años recientes.
- A partir de información brindada por la Cancillería y el Ministerio de Comercio Exterior, se realiza una caracterización de las representaciones diplomáticas y comerciales de Costa Rica en el mundo.

El PLN predomina en las alcaldías y los concejos municipales están divididos

El domingo 7 de febrero de 2016 se realizaron los cuartos comicios para elegir autoridades en los 81 municipios y 480 distritos del país. Este fue el primer proceso unificado (todos los cargos electos en una misma fecha) y separado de las elecciones presidencial y legislativa, de acuerdo con el nuevo calendario definido en el Código Electoral de 2009. A pesar de un ligero incremento en la participación, del 28% al 35% del padrón, una vez más se registró un elevado abstencionismo, que da cuenta de la desconexión ciudadana con los asuntos municipales que, como regla general, prevalece en un país que históricamente ha sobresalido por su fuerte centralismo estatal. Sin embargo, en el detalle resaltan enormes disparidades entre municipios. El ausentismo se dio sobre todo en las cabeceras de provincia y en los centros densamente poblados. En cambio, en las zonas rurales la mayoría de la gente acudió a las urnas. En términos de desempeño el análisis muestra que el Partido Acción Ciudadana (PAC) obtuvo la misma cantidad de alcaldías (6) que en 2010; el que más alcaldías conquistó fue el Partido Liberación Nacional (PLN), con 50, y el apoyo al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) también aumentó con respecto al 2010.

En cuanto a la composición de los concejos municipales, en el período 2002-

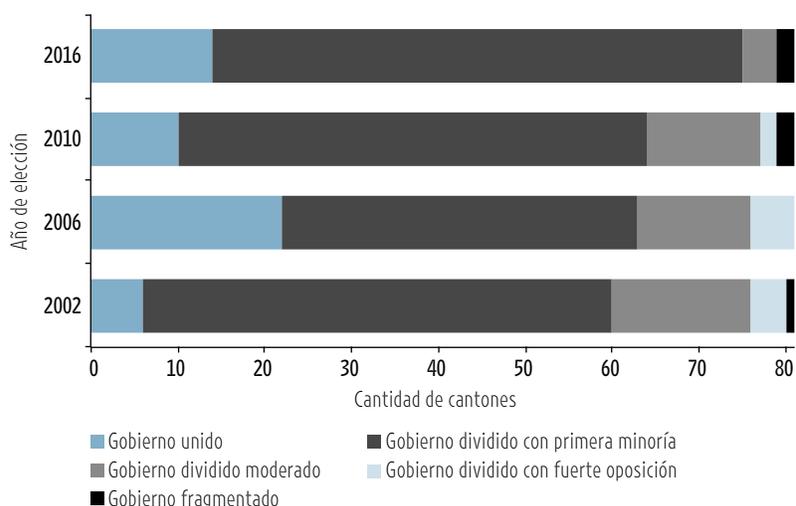
2010 el principal hallazgo fue el creciente pluralismo en la conformación de los gobiernos locales. Este fenómeno no solo se mantuvo, sino que se consolidó con la elección de 2016. Para constatarlo se clasificó a los cantones a partir de dos criterios: la conformación de los concejos y el partido que controla la alcaldía¹². Estos indicadores permiten conocer las capacidades de gestión política y los lugares donde puede haber mayores costos de transacción para la toma de decisiones¹³.

A partir de esta clasificación es posible afirmar que la conformación de los concejos municipales sigue siendo un desafío para la gobernabilidad a nivel local. Solo en catorce cantones (17,3%) hay gobiernos unidos, en los que una misma agrupación ocupa la alcaldía y tiene la mayoría de las y los regidores. En este escenario el principal partido se encuentra, al menos en teoría, en una posición política favorable, pues el alcalde cuenta con el respaldo de los concejales de su propio partido para tomar decisiones por mayoría. En este grupo sobresalen Escazú y el cantón central de Limón, los únicos en esta condición que quedaron en manos de una agrupación local: la Yunta Progresista Escazuceña y el Auténtico Limonense. De los otros doce municipios que tienen gobiernos unidos, nueve son controlados por el PLN, dos por el PUSC y uno por el PAC. Cabe mencionar que prácticamente todos los cantones de esta categoría se ubican fuera del Valle Central y/o en zonas rurales. En los otros 67 cantones los gobiernos tienen distintos niveles de fragmentación: 61 son gobiernos divididos con primera minoría, 4 divididos moderados y 2 fragmentados. En esta última categoría figuran Barva y Tarrazú, el primero ganado por el Frente Amplio y el segundo por el PUSC (gráfico 1.5).

Nuevas aproximaciones al análisis de los partidos políticos

El déficit fiscal es uno de los mayores problemas que el país debe resolver, para garantizar la sostenibilidad de su desarrollo humano. Sin embargo, un estudio realizado para este Informe evidenció que los partidos políticos dieron poca importancia a ese tema en las propuestas que plantearon durante la campaña electoral de 2014. El trabajo consistió en

GRÁFICO 1.5
Distribución de cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2016, con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

una revisión exhaustiva de los programas de gobierno, complementada con entrevistas a profundidad con los candidatos presidenciales de esa elección. Las propuestas se sistematizaron en formato de texto y se procesaron digitalmente para efectuar un análisis de redes semánticas. Este abordaje permitió obtener conclusiones en dos niveles, a saber, la frecuencia de aparición de cinco temas relacionados con el desarrollo humano, y la importancia asignada a cada uno de ellos, con base en su centralidad. Esta última se mide a partir de la cantidad de conexiones de los temas estudiados en el texto: a mayor número de conexiones, mayor es la centralidad, o importancia, de cada tema. Se determinó que la dimensión de solvencia y eficiencia del Estado, además de ser poco abordada, tuvo una relación marginal con las demás propuestas. Eso significa que aspectos como déficit fiscal, reforma tributaria y contención del gasto no ocuparon un lugar de importancia en la oferta programática, a pesar de su indiscutible relevancia en la actualidad. El tema central fue el de trabajo y productividad, incluso más que el de pobreza y desigualdad.

También se exploró el fenómeno que en la literatura especializada se conoce como transfuguismo político, es decir, los casos de legisladores que deciden separarse del partido que los llevó a la

curul. Estos aumentaron a partir del momento en que el Congreso comenzó a tener una conformación multipartidista: desde 1998 se registran veintinueve casos. Entre los factores que inciden en esta situación destacan: la fragmentación de la Asamblea Legislativa, que eleva la importancia de los diputados independientes para el logro de mayorías; la escasa trayectoria partidaria de muchos legisladores; la falta de normativa electoral que precise a quién pertenece la curul, y una serie de incentivos institucionales que se dan en la práctica, y que tornan atractivo separarse de las fracciones para ganar espacios de proyección política.

Ejecutivo se enfrenta al escenario más adverso de los últimos años

El escenario político presenta una combinación compleja para el Ejecutivo: por un lado, se redujeron significativamente los niveles de confianza de la ciudadanía y las valoraciones positivas de la labor del Gobierno y, por otro, en la relación con el Legislativo cada vez resulta más difícil impulsar proyectos en el período de sesiones extraordinarias.

A estas conclusiones se llegó tras examinar cuatro dimensiones asociadas al desempeño del Poder Ejecutivo. La primera es la evolución a través del tiempo de los niveles de confianza ciudadana en los presidentes. Los datos del Barómetro

de las Américas indican que en 2015 la calificación de la labor presidencial fue baja, de 42 puntos en una escala de 0 a 100; los grupos que otorgan las puntuaciones más altas son las mujeres, las personas mayores de 36 años y las que tienen educación primaria o menos. Y en la perspectiva de largo plazo se identificó una clara tendencia a la baja en el respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial; los mayores grados de aprobación se dieron en 2008 y 2010, y el más bajo en 2014. El dato de 2014 –penúltimo de la serie en Costa Rica– ubica al país en el grupo de las diez naciones con menor aprobación de la labor presidencial en el continente americano.

La segunda dimensión refiere a la estabilidad en los equipos de trabajo, medida con base en los cambios que experimentó el Gabinete Presidencial en los dos primeros años de gestión de las últimas cinco administraciones. En el Gabinete actual el grado de inestabilidad ha sido intermedio y está dado por los cambios ocurridos en medio de situaciones de alto perfil público, que han deteriorado la imagen del Ejecutivo. Eso sucedió en cuatro de los diez casos registrados hasta abril de 2016.

La tercera dimensión analiza la dinámica de las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa, cuando es potestad del Ejecutivo fijar la agenda parlamentaria. En los últimos años se ha venido reiterando la práctica de introducir y retirar más veces los proyectos de la corriente legislativa, lo cual genera inestabilidad. El número de convocatorias es un indicador de la dificultad que enfrenta el Ejecutivo para consolidar una agenda en el Congreso: cuanto mayor es la cantidad de veces que un mismo proyecto fue sometido a discusión, mayor es la negociación o el ajuste estratégico que tuvo que hacer el Ejecutivo. En el segundo año de la administración Solís Rivera (2015-2016), la distribución del número de convocatorias fue mayor, en promedio, que en todas las legislaturas estudiadas. El proyecto que más entró y salió de la agenda (quince veces) fue el de “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y promoción del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana”

(expediente 18252). El fenómeno de inestabilidad y mayor dificultad del Ejecutivo para afianzar su agenda es más propio de los gobiernos recientes, en los que el Congreso ha tenido una conformación multipartidista y fragmentada. En las administraciones de la década de los noventa (Calderón y Figueres), la gran mayoría de los proyectos se presentó una o dos veces y los casos atípicos fueron convocados, como máximo, en tres ocasiones.

En esta dimensión también se analizó la tasa de aprobación de los proyectos convocados en sesiones extraordinarias¹⁴. Este indicador provee una medida aproximada de la forma en que transcurren las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y su resultado global. En el período estudiado, los gobiernos que tuvieron las mejores tasas de aprobación fueron los que presentaron agendas más acotadas, con menos proyectos de ley (entre 105 y 187), específicamente los primeros años de las administraciones Calderón (1990-1991), Figueres (1994-1995) y Chinchilla (2010-2011). Cabe subrayar que en los tres casos los buenos resultados se dieron en la primera legislatura, cuando es más fácil que el Congreso apruebe los proyectos, pues por lo general son iniciativas heredadas de la administración anterior, cuya discusión está ya avanzada. Por el contrario, las dos tasas de aprobación más bajas ocurrieron durante la administración Solís Rivera (gráfico 1.6).

Por otra parte, para conocer mejor el alcance de los poderes presidenciales se exploró el uso del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno. Se construyó una matriz con todos los decretos promulgados por cada administración durante sus dos primeros años de gestión, entre 1990 y 2016. Se concluyó que el uso del decreto está determinado por la necesidad de establecer normativa complementaria a la ley y maximizar los poderes administrativos y regulatorios del Ejecutivo. En particular, se encontró que buena parte de las disposiciones se refiere a temas ligados a la administración y organización interna del Ejecutivo, especialmente en el área fiscal y tributaria, y en el empleo público (Ramírez, 2016b). El análisis también mostró un Ejecutivo

carente de poder claro para implementar, por sí solo, las decisiones que pueden generar cambios significativos a favor del desarrollo humano. Esto no implica que sea incapaz de influenciar o dirigir la agenda del país, pero sí que sus capacidades están restringidas por el diseño institucional del Estado, que lo obliga a la colaboración, en muchos casos con el Legislativo como principal contraparte.

Señales de mejora en la dinámica legislativa

El balance en el Poder Legislativo refleja una mejoría en la mayor parte de los indicadores que se utilizan para valorar su desempeño. Con respecto a años anteriores la producción de leyes fue mayor, no solo en cantidad sino también en calidad, desde la perspectiva del desarrollo humano. También fue más responsable en términos financieros. En el período 2014-2015 se aprobó una mayor proporción de leyes que brindan el debido respaldo económico para el logro de sus objetivos, ya sea mediante la asignación o la reasignación de recursos. Y lo mismo sucedió en el período 2015-2016: de 32 nuevas leyes con mandato garantista, un 47% especificó la fuente de financiamiento para su concreción, frente a un 41% que, por no cumplir con ese requisito, cayó en la categoría que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”.

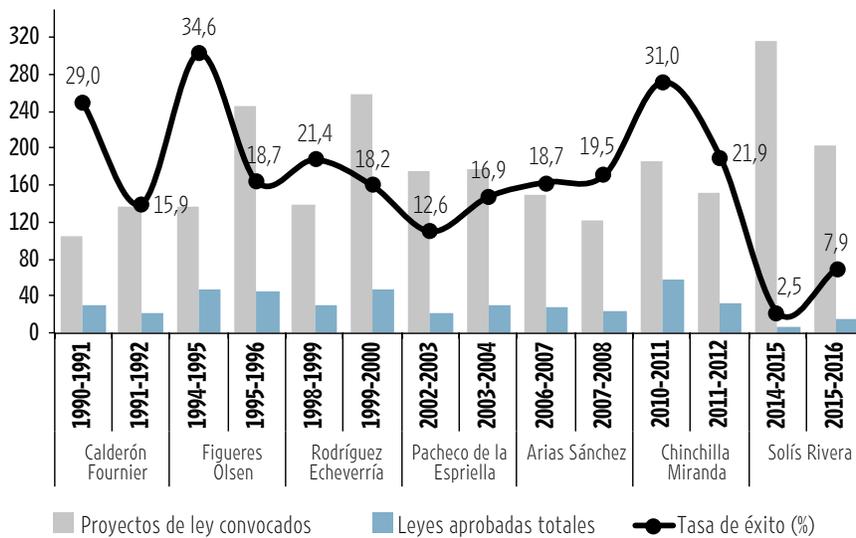
Otro hecho destacable es que, hacia el final del período de estudio, se llevaron a cabo los primeros trámites y pruebas para implementar un mecanismo electrónico que permitirá registrar el voto nominal de cada legislador y, con ello, mejorar la rendición de cuentas en este ámbito.

Sigue siendo un desafío para el Congreso atender con celeridad las prioridades que demandan amplios sectores de la población, sobre todo en el actual contexto de intensa deliberación en torno a los problemas estructurales del país, como es el caso del déficit fiscal.

Finalmente, una contribución especial indagó los factores que inciden en el tiempo de aprobación de una ley, o en las probabilidades de éxito de un proyecto. Entre otros hallazgos se determinó que los tiempos de aprobación son significativamente más cortos cuando la iniciativa:

GRÁFICO 1.6

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



a/ Es la relación entre el número de leyes aprobadas y el total de proyectos convocados en las sesiones extraordinarias en cada legislatura.

b/ Se consideran las primeras y segundas legislaturas de cada administración.

i) es enviada por el Poder Ejecutivo (en sesiones extraordinarias), ii) ha sido objeto de consulta constitucional, iii) recibió informes de mociones¹⁵, iv) fue dictaminada por una comisión, o v) fue dispensada de trámites, en lo que se conoce como “vía rápida” (Solórzano, 2016).

Menor conflictividad social a partir de 2014

La revisión de la serie histórica de acciones colectivas, con datos del período enero 1992-marzo 2016, muestra una fuerte reducción de la protesta social tras la llegada del Gobierno que inició funciones en 2014. Ese comportamiento se mantuvo durante el 2015, que cerró con 341 movilizaciones, por debajo del promedio anual para la serie completa, que es de 398. Hace cinco años que esto no ocurría.

Los trabajadores fueron el actor principal en las acciones colectivas (38,8%), aunque en niveles muy inferiores al promedio de la serie histórica. Al reunir a la ciudadanía en una sola categoría (vecinos, madres y padres de familia y grupos de ciudadanos), esta adquiere importancia como foco de movilización durante el 2015 (27,6% de los eventos registrados).

En busca de explicaciones al descenso observado en las acciones colectivas, se efectuó una ronda de entrevistas con representantes del Gobierno y actores clave del sector de trabajadores públicos, que es el más influyente en la serie de tiempo (E: Castro, 2016; Hasbun, 2016; Vargas, 2016; Villegas, 2016)¹⁶. En ellas fue posible apreciar un cambio de tono en las relaciones entre ambas partes, debido a que el partido oficialista y varios de los grupos sindicales tienen una historia común de organización coyuntural ante eventos políticos de alcance nacional. En la posición del Gobierno hay un reconocimiento de los trabajadores y sus organizaciones como interlocutores legítimos, que se ha traducido en el uso efectivo de los canales institucionales para dirimir los conflictos. Así lo manifiestan tanto la dirigencia sindical como los jefes del Ministerio de Trabajo. La existencia de los espacios de diálogo no es suficiente para la disminución de la acción colectiva, pero sí parece una condición necesaria para mejorar la efectividad y lograr un impacto positivo en los grupos que presentan las demandas.

Con la serie histórica se hizo además un análisis de la estacionalidad y

la tendencia de las acciones colectivas, mediante un estudio de series de tiempo. Ello permite conocer los patrones de comportamiento en el largo plazo, medir los efectos de algún cambio estructural e incluso hacer proyecciones a partir del conocimiento acumulado. Se encontró que, en efecto, las movilizaciones responden a una estacionalidad con un patrón de comportamiento bastante marcado. En los dos últimos meses del año (noviembre y diciembre) y los dos primeros (enero y febrero) la conflictividad social se reduce. Estos meses coinciden con la estación seca, las vacaciones de Navidad y el período largo de vacaciones del sistema educativo público. En cambio, los meses de mayor protesta son, típicamente, marzo, junio, y agosto, que coinciden con el inicio del ciclo lectivo (marzo) y las negociaciones sobre el aumento salarial de medio año.

La estacionalidad también da pistas sobre los factores que más inciden en los cambios de la protesta social, entre ellos, la participación de ciertos grupos. Si un actor muy influyente se moviliza de manera sostenida en el tiempo, la tendencia general de las acciones colectivas debería verse afectada por su comportamiento. Con ello es posible identificar los sectores que tienen mayor impacto en la conflictividad social y su importancia relativa en la evolución de la serie histórica.

En una serie de datos, la tendencia es el componente de largo plazo que se puede representar, para mejor comprensión, como una línea que muestra el crecimiento o decrecimiento de esos datos a lo largo del tiempo. Dado que este comportamiento varía, se vuelve más relevante la descomposición de la tendencia según los grupos que se movilizaron. El análisis se realizó para los principales actores registrados en la base de datos de acciones colectivas del PEN. En el gráfico 1.7 se presentan dos, con el fin de ilustrar su efecto sobre el total de las movilizaciones. Por un lado están los trabajadores del sector público, que cuentan con una plataforma de organización bien definida, en su mayoría a través de los sindicatos, y por el otro está la ciudadanía, que se manifiesta de manera no sistemática y sin una estructura organizacional clara;

acá se encuentran los grupos de vecinos, padres y madres de familia y otros colectivos. Los efectos son muy distintos. Al observar las líneas de tendencia, es claro que las protestas del sector público se comportan de modo muy similar al total, sobre todo después de 2010. Incluso es evidente que a partir de mediados de 2014 este grupo ha reducido significativamente sus manifestaciones, con lo cual también ha disminuido la conflictividad general en el país. Todo ello indica que este actor tiene una influencia muy importante en la tendencia de largo plazo de las acciones colectivas.

Activa agenda de política exterior durante el 2015

El 2015 fue un año de gran actividad en las relaciones internacionales del país, lo que demandó una importante

capacidad de respuesta y proactividad en diversos escenarios. Se continuó con el proceso de adhesión a la OCDE y a la Alianza del Pacífico, aunque a velocidades distintas. En el primer caso, por decisión unánime las 34 naciones miembros de esa organización admitieron la candidatura de Costa Rica. A un ritmo más lento ha marchado el proceso de adhesión a la Alianza del Pacífico. Este es un tema vigente en la agenda de comercio exterior de la actual administración, pero no ha sido promovido con la misma fuerza que en el gobierno anterior.

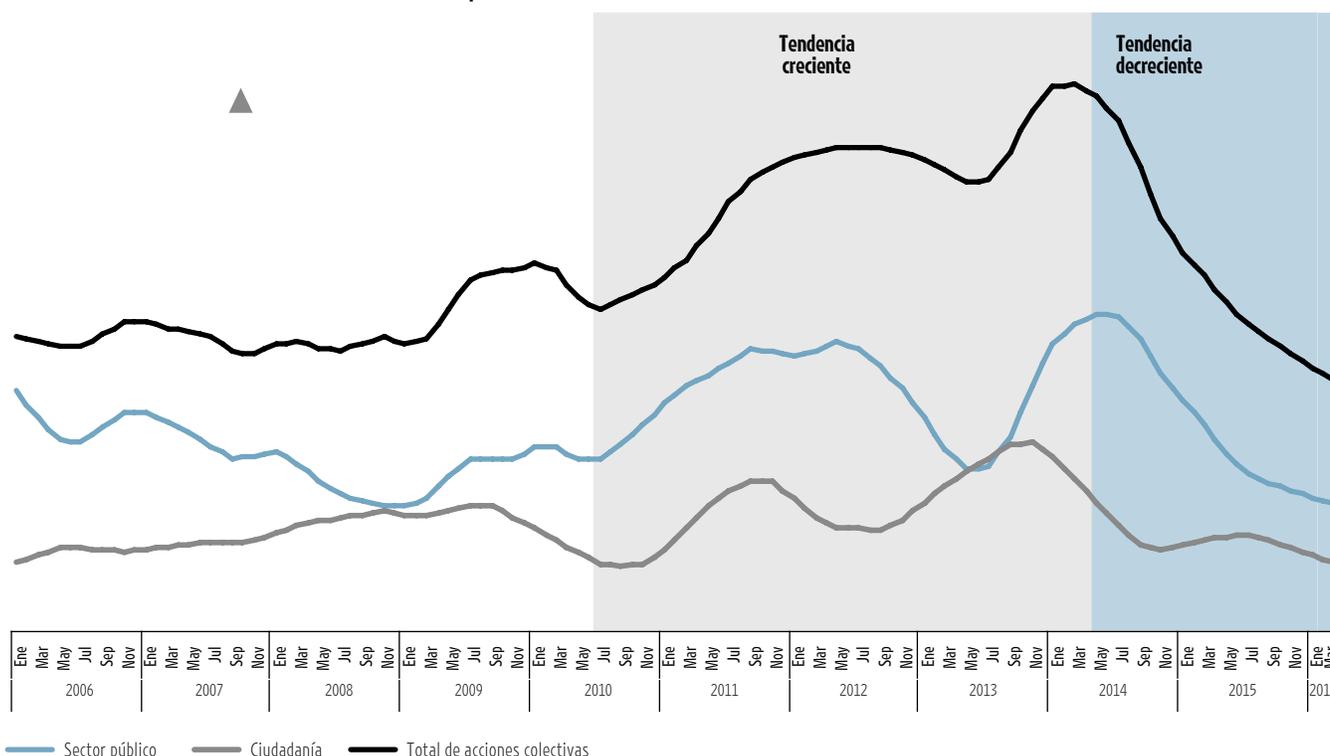
En el 2015 también comenzó un período de inestabilidad en las fronteras nacionales, por el constante arribo de migrantes irregulares que pretenden cruzar Centroamérica para llegar a Estados Unidos. Esto hizo evidente la incapacidad de la institucionalidad regional para

ofrecer soluciones prontas y efectivas, lo que motivó la decisión adoptada por Costa Rica en diciembre de 2015, de suspender su participación en la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Otro evento relevante fue la resolución de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre las demandas presentadas por Costa Rica y Nicaragua, en el marco del conflicto por la invasión del territorio costarricense en la zona de isla Portillos, el proyecto de dragado del río San Juan y la construcción de la Carretera 1856. En general, la Corte equilibró las solicitudes de ambos Estados.

En el ámbito institucional, en anteriores ediciones este Informe había señalado la necesidad de mejorar la coordinación de las diversas áreas que configuran la

GRÁFICO 1.7

Tendencia de las acciones colectivas^{a/}, por actor



a/ En 2007 la base de datos no registró el "pico" de acciones colectivas en torno al referendo sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos, porque en ese caso la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social, que se señala con un triángulo.

política exterior. En esta entrega se reporta un avance en ese sentido, con la firma de dos convenios entre la Cancillería y el Ministerio de Comercio Exterior, que han permitido acercar los esfuerzos diplomáticos y comerciales del país.

Por último, un aporte especial analizó el estado de la cooperación internacional en Costa Rica, con el objetivo de visualizar el doble rol que desempeña el país como receptor y oferente de este

tipo de recursos. Se determinó que, entre 2009 y 2015, la cooperación no reembolsable tendió a la baja y se concentró en pocos donantes, proyectos y temas, con un claro predominio de los aportes de tipo multilateral y bajo la modalidad denominada Norte-Sur. En cambio, la cooperación reembolsable ha tenido una evolución creciente, sobre todo en las áreas de infraestructura y energía.

DEBATES PARA EL DESARROLLO

El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica

Síntesis del capítulo

El capítulo especial del presente Informe estudia la naturaleza y las consecuencias del descontento ciudadano en Costa Rica, entendido como la insatisfacción de las personas con el rumbo del país, el desempeño de las instituciones, los gobiernos, la clase política, los partidos y la política en general. Esta cuestión ha gravitado persistentemente en las discusiones públicas y ha sido tratada de manera creciente en la literatura académica nacional e internacional.

En particular, el capítulo indaga si se han creado las condiciones para que el descontento comporte riesgos para la estabilidad democrática. La respuesta a esta interrogante es que, por el momento, no parece existir esa amenaza, habida cuenta de que hay mecanismos institucionales que atemperan los efectos políticos del malestar ciudadano. Sin embargo, esta situación podría cambiar en la medida en que esos mecanismos muestran cierta erosión y son, por tanto, vulnerables. La evidencia recopilada mediante la combinación de diversos métodos de investigación confirma, para empezar, algo ya sabido: que el descontento ciudadano está muy extendido en el país. Esta conclusión, nada sorprendente en vista del deterioro de la confianza en la democracia y en la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas del desarrollo, es el punto de partida para una exploración más amplia.

El primer hallazgo de este estudio es que no hay uno, sino varios “descontentos ciudadanos”, con distintos perfiles

y factores asociados. En otras palabras, es una pluralidad de actitudes que tiene naturalezas diversas y no se concentra en unos pocos asuntos de la vida nacional. El segundo hallazgo es que, contrario a lo que se suele pensar, la insatisfacción no se dirige, al menos de manera directa, contra el desempeño de los gobiernos. Y el tercer hallazgo es que las bases sociales del malestar son muy heterogéneas, es decir, no hay una clase, sector o grupo con niveles o perfiles de descontento especialmente pronunciados. Aunque las personas con menor nivel educativo tienden a estar menos molestas que las demás, las diferencias no son sustanciales.

En términos de las implicaciones políticas del descontento, el capítulo encontró que existe un factor poco estudiado que atempera esos efectos. Se trata de una creencia aún muy arraigada en el país: la visión compartida por la mayoría de la población de que, a pesar de los serios problemas que enfrenta, esta sociedad es una “comunidad” libre y democrática, pacífica y protectora del medio ambiente. Por la fuerza y la transcendencia que tienen estas ideas, en este trabajo se las denomina los *mitos fundacionales* de la identidad política costarricense. Con ellas se ha socializado a todos en las escuelas y en las familias, y ellas determinan la forma en la que se percibe, para bien o para mal, la realidad política y sus posibles soluciones.

Cuando la creencia de las personas en los mitos fundacionales es endeble, sus niveles de descontento aumentan

significativamente. Por el contrario, la fuerte adhesión a esas ideas actúa como un amortiguador del malestar ciudadano y sus potenciales efectos políticos. En ausencia de los mitos, o incluso en un escenario de debilitamiento de estos, es de esperar que la insatisfacción se profundice y emerjan riesgos manifiestos para la estabilidad democrática.

Principales hallazgos

- Hace 38 años, en 1978, las y los ciudadanos de la ciudad capital y alrededores tenían en alta estima al sistema democrático, el Gobierno y los partidos políticos.
- Hacia finales del siglo XX comenzaron a emerger síntomas de descontento ciudadano. Entre 1987 y 1999 el apoyo al sistema político disminuyó más de quince puntos porcentuales y se situó en niveles similares al promedio latinoamericano.
- El malestar no está dirigido principalmente contra el Gobierno. En una escala de 0 a 100, las y los costarricenses están más insatisfechos con la situación económica del país, con 69 puntos, y las instituciones de la democracia representativa (la Asamblea Legislativa y los partidos políticos), con 50 puntos. El descontento con el desempeño gubernamental se ubica en tercer lugar, con 46 puntos.

- El descontento no se concentra en grupos específicos, sino que está relativamente repartido a lo largo y ancho de la sociedad.
- Contrario a lo que podría esperarse dado lo extendido del malestar, la mayoría de las personas tiene, aún hoy, ideas muy arraigadas sobre el país como una comunidad política inclusiva. Esas ideas, que se denominan *mitos fundacionales*, constituyen una barrera para los potenciales efectos del descontento sobre la estabilidad democrática.
- El efecto amortiguador de los *mitos fundacionales* –que impide, por ejemplo, que el descontento provea un terreno fértil para la desestabilización del sistema– es vulnerable: la desaprobación de esas ideas es ligeramente mayor entre las personas más jóvenes.
- Aunque suele verse como un factor negativo para las democracias, el descontento ciudadano, bien canalizado, puede ser positivo e incluso convertirse en una potente fuerza transformadora.
- Cuando se les solicita pensar en salidas a la situación actual, las personas descontentas optan por soluciones que no contravienen el diseño institucional, ni los mecanismos formales que les provee el sistema para canalizar su insatisfacción.

Descontento ciudadano con la política se desencadena a finales del siglo XX

El PEN ha estudiado el fenómeno del descontento en varias oportunidades y desde distintas perspectivas. En esos aportes se ha definido el malestar ciudadano como la desafección de las personas con el desempeño de las instituciones públicas, el Gobierno, la clase política, los partidos y la política en general. Los hallazgos de las investigaciones mencionadas han sido ampliados en varias ediciones del Informe Estado de la Nación y por medio de las encuestas de cultura política en las que participa el PEN. Entre ellos destaca que la mayoría de las personas considera que el Gobierno, los políticos, los sindicatos y las cámaras

empresariales no trabajan por su bienestar y el de sus comunidades, que el sistema judicial no brinda una justicia pronta, cumplida e igual para todos, y que la mayoría de las personas ha sufrido maltrato en sus gestiones en las instituciones públicas.

Hace 38 años, en 1978, las y los ciudadanos de la ciudad capital y alrededores tenían en alta estima al sistema político, el Gobierno y los partidos. Holgadas mayorías opinaban que la democracia costarricense era básicamente justa, que el Gobierno favorecía a todos por igual o trabajaba para una amplia clase media, que la corrupción en la función pública era un problema menor y que los partidos cumplían una función benéfica. Vistos desde la sensibilidad política actual, estos resultados son cuando menos sorprendentes y ajenos. Parecieran pertenecer a una “edad de oro”, en la que la población creía que la democracia y sus instituciones funcionaban bien. Ese año el apoyo promedio al sistema político, en una escala de 0 a 100, fue de 79 puntos, un alto nivel que se mantuvo en la década siguiente, para luego decaer sustancialmente en los años noventa (Vargas Cullell, et al., 2006; Seligson y Gómez, 1987).

Mucho ha cambiado desde entonces. Hacia finales del siglo XX empezaron a emerger síntomas de descontento. Entre 1987 y 1999 el apoyo al sistema democrático disminuyó más de quince puntos porcentuales y se situó en niveles similares al promedio latinoamericano. Aunque tuvo una recuperación parcial en la primera década del siglo XXI, no logró alcanzar de manera estable los valores previos y volvió a caer recientemente (PEN, 2014; Vargas Cullell, et al., 2006). En esos años, la participación electoral se redujo al 70%, luego de haberse mantenido por encima del 80% durante casi tres décadas.

En resumen, diversos indicadores alertan sobre la existencia de un persistente y generalizado descontento ciudadano con la política, los políticos y las instituciones. Se sabe, además, que el deterioro en el apoyo a la democracia, la participación electoral, el respaldo a los partidos y la evaluación de organizaciones sociales se desencadenó en los años finales del siglo XX.

Multidimensionalidad del descontento

Tradicionalmente el descontento ciudadano se ha medido a través de la percepción con respecto al rumbo del país. Desde ese punto de vista, según los datos más recientes (2015) el 78% de las personas consultadas opina que el país va por el camino equivocado. No obstante, este enfoque es limitado, pues no permite identificar las razones del malestar y hacia qué o quién se dirige, ni aborda un asunto clave señalado por la literatura académica, que es la multidimensionalidad de este concepto.

Al investigar en detalle el fenómeno, una primera conclusión es que las personas no están descontentas en la misma medida “con todo” lo que ocurre a su alrededor. Hay diferencias marcadas según el asunto que se les plantee. Así por ejemplo, la ciudadanía está claramente insatisfecha con el rumbo del país, las oportunidades para conseguir un buen empleo y la situación general comparada con la época de sus padres, temas en los que el puntaje promedio de malestar es superior a 7,5 en una escala de 0 (nada descontento) a 10 (muy descontento; gráfico 1.8). La insatisfacción con las escuelas públicas y los servicios de salud es muy inferior (menos de 3 puntos en la escala) y el malestar no lleva a las personas a creer que deben desaparecer la Asamblea Legislativa y los partidos políticos.

A partir de los veinticinco indicadores que muestra el gráfico anterior, se aplicaron técnicas estadísticas multivariadas, como el análisis de factores y de la confiabilidad de las escalas, y se determinó que existen tres dimensiones latentes, u objetos del malestar. Las dimensiones son: situación económica del país, desempeño de los gobiernos e instituciones, y democracia representativa (Asamblea Legislativa y partidos políticos).

Contrario a lo que se suele pensar, el principal descontento no se relaciona con el desempeño gubernamental. En una escala de 0 a 100, la insatisfacción de los costarricenses es mayor con respecto a la situación económica del país, con un promedio de 69 puntos; le sigue la democracia representativa, con 50 y en tercer lugar se ubica el desempeño de los gobiernos e instituciones, con 46.

GRÁFICO 1.8

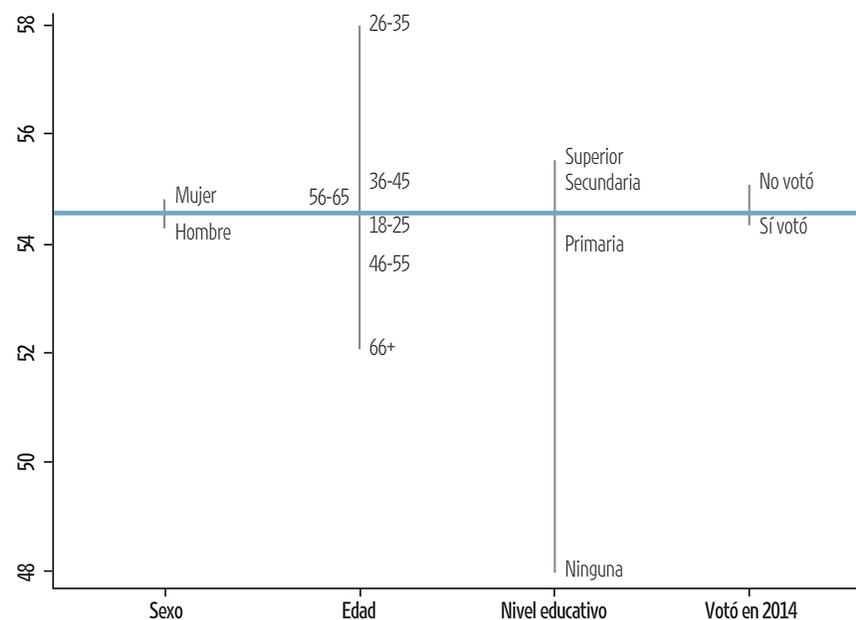
Intensidad del descontento ciudadano, según tema. 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

GRÁFICO 1.9

Nivel promedio de descontento^{a/}, según características sociodemográficas y políticas. 2015



a/ La línea azul indica el promedio del índice de descontento ciudadano (54,3 en una escala de 0 a 100).

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

La magnitud de estas brechas es empíricamente importante: hay más de veinte puntos de diferencia entre las dimensiones que suscitan mayor y menor malestar.

Por otra parte, el análisis mostró una notable heterogeneidad del malestar ciudadano. Fue posible distinguir veintinueve perfiles claramente diferenciados, lo que subraya el hecho de que en el país no hay “un descontento”, sino múltiples tipos de insatisfacción con distintos potenciales de arrastre social. Ello podría cambiar en el futuro, pero para ser precisos al hablar sobre la situación imperante en 2015, hay que referirse a “los descontentos” y no suponer que existe uno solo.

Un punto relevante es que las personas triplemente insatisfechas, que podrían ser la base natural para fuerzas políticas con una crítica omnicompreensiva de la democracia, son una minoría ínfima. La otra conclusión importante es que las personas poco descontentas, que tienden a estar satisfechas en todas las dimensiones, son también *rara avis*, menos del 2%. Así pues, el descontento ciudadano no solo es multidimensional sino también diverso y fragmentado.

El malestar no se concentra en grupos sociales específicos

Al desagregar los niveles de malestar según atributos sociodemográficos se aprecian algunas diferencias por edad, especialmente entre adultos jóvenes y adultos mayores, y por nivel educativo, entre las personas de menor escolaridad y el resto (gráfico 1.9). Sin embargo, el factor más influyente, el nivel educativo, no genera disparidades muy pronunciadas: poco más de siete puntos porcentuales en promedio entre las personas que tienen educación secundaria y superior (las más insatisfechas) y las que no poseen ninguna (las menos insatisfechas). No hay grandes brechas por sexo y por participación política.

En síntesis, entre los insatisfechos predominan los hombres, adultos o adultos jóvenes, con educación primaria o más y residentes en zonas rurales. No obstante, cabe reiterar que las diferencias no son tan grandes como para pensar que el malestar es privativo de grupos sociales específicos. Una conclusión del análisis es, entonces, que el descontento no tiene

bases específicas desde los puntos de vista social y de participación política, sino que se encuentra relativamente repartido a lo largo y ancho de la sociedad.

Mitos políticos atenúan el descontento

La comprobación de que los perfiles de los muy descontentos son similares a los de la gente que lo está menos limita, pero no anula, la probabilidad de que el malestar sea aprovechado por una fuerza política para desestabilizar la democracia. Al fin y al cabo, si esa fuerza logra articular un discurso que apele a la población en su conjunto, independientemente de su clase social, grupo etario y zona de residencia, podría eliminar la dificultad que supone concitar y movilizar a personas descontentas de muy distinta procedencia social. Sin embargo, para lograr ese objetivo, el discurso necesita crear una identidad política que galvanice a sectores disímiles y les otorgue un sentido de pertenencia compartido, más allá de sus diferencias.

En un contexto de debilitamiento de los partidos políticos, descenso de la participación electoral y crecimiento de la protesta social como el que se vive hoy en Costa Rica, existe el riesgo de que ese escenario sea caldo de cultivo para la desestabilización del sistema. Para que ello suceda, el malestar debe reunir dos requisitos. En primer lugar, debe tener un relato (por ejemplo: “el país no anda bien, tenemos que hacer algo antes de que sea demasiado tarde”) que además resulte atractivo para amplios sectores sociales. Desde esta perspectiva, el descontento no solo tiene que ser intenso, sino que los grupos que se sienten víctimas de un sistema que no funciona para ellos, tienen que estar mayoritariamente de acuerdo acerca del elemento que produce ese malestar, es decir, tienen que señalar a “un culpable” y no distribuir culpas entre muchos. En segundo lugar, una fuerza contraria a la democracia representativa, del signo que sea, debe explotar el malestar como arma política, para capitalizarlo en el plano electoral o en otros ámbitos de la vida social, a fin de consolidar su poder e influencia.

Pero aún teniendo un relato y bases sociales, el descontento puede no tradu-

cirse en una amenaza para la democracia, siempre que la mayoría de las personas conserve creencias arraigadas de pertenencia a una comunidad política más amplia, plural y diversa. La importancia de esta identidad como atenuante del potencial desestabilizador del malestar, a través de sus *mitos fundacionales*, es uno de los principales hallazgos de este análisis, que ciertamente desafía las extrapolaciones simplistas sobre los efectos de dos décadas de profundas transformaciones sociopolíticas y malestar ciudadano.

El tema de la identidad política ha sido crucial en años recientes, en los países donde el descontento ha sido empleado por fuerzas xenófobas de extrema derecha, para acusar a las democracias de conspirar contra los intereses de los “hombres y mujeres de a pie”. Se ha creado, pues, una identidad del “pueblo” agredido por corporaciones transnacionales, gobiernos deshonestos y migrantes que son la causa de los problemas, en especial el desempleo y la desigualdad. Nótese que, desde una perspectiva distinta, por ejemplo las ideas populistas del socialismo del siglo XXI del bolivarianismo venezolano, algunos de estos tópicos pueden adaptarse a la promoción de una lucha del pueblo contra la “oligarquía” y el “imperio”. En ambos casos la crítica descalificadora de la democracia representativa, y al orden que ella instaura, requiere una reelaboración alternativa de la identidad política del “nosotros”, de la comunidad política que aspira a sustituir o redefinir la sociedad posdemocrática.

Habida cuenta de ese contexto, el estudio realizado para este Informe valoró si en Costa Rica el descontento ciudadano ha logrado articularse en torno a una identidad política. Contrario a lo que podía esperarse dado lo extendido del malestar, se encontró que la mayoría de las personas tiene, aún hoy, ideas muy arraigadas sobre el país como una comunidad inclusiva, lo que aquí se denomina *mitos fundacionales* y que, hoy por hoy, la interiorización de esos mitos es una barrera que diluye los potenciales efectos del descontento sobre la estabilidad democrática.

El estudio sobre la fuerza que tienen los mitos fundacionales y la existencia de respuestas incluyentes o excluyentes en la

recomposición del imaginario colectivo, se basó en análisis estadísticos multivariados de la encuesta Barómetro de las Américas, a partir de una serie de preguntas diseñadas específicamente para explorar el tema. Su principal hallazgo es que los mitos de la democracia costarricense son el factor que mejor explica la insatisfacción ciudadana: a medida que crece el rechazo contra ellos, aumenta el malestar. Además, la evidencia disponible corrobora algo ya señalado en la sección anterior, a saber, que las variables sociodemográficas y socioeconómicas (sexo, edad, ingreso) son malos predictores del descontento.

En resumen, existe una positiva y fuerte asociación entre el rechazo a los mitos y el descontento. Conforme aumenta la refutación de las creencias de que la sociedad es libre, pacífica y protectora de la naturaleza, y de que la democracia es preferible a otras formas de gobierno, el malestar se incrementa notablemente. En sentido inverso, un firme apego a los mitos contrarrestaría o inhibiría la insatisfacción. Una fuerte creencia en los mitos de la democracia podría ejercer, y de hecho lo hace, como amortiguador del malestar ciudadano.

Bien canalizado, el descontento puede ser una fuerza reformista

Con el fin de profundizar en el análisis de los distintos niveles y tipos de descontento, se realizaron sesiones con grupos focales, en las que se procuró evaluar las reacciones de las personas ante una variedad de discursos sobre el malestar y conocer qué estarían dispuestas a aceptar para que mejore la situación. Se reclutó a un grupo de ciudadanos con distintos grados de insatisfacción, quienes fueron expuestos a diversos estímulos, por medio de una serie de vídeos diseñados para indagar si su descontento inicial aumentaba, se mantenía o incluso disminuía –algo en principio poco probable durante la actividad. Luego de observar cada vídeo, las y los participantes contestaron individualmente un cuestionario acerca de lo que más les llamó la atención, los sentimientos que despertó en ellos y el grado de acuerdo con lo que planteaba cada uno. Mediante este ejercicio fue posible identificar diferencias entre las

opiniones formadas en el momento de ver el vídeo, al responder el cuestionario y durante la discusión en grupo.

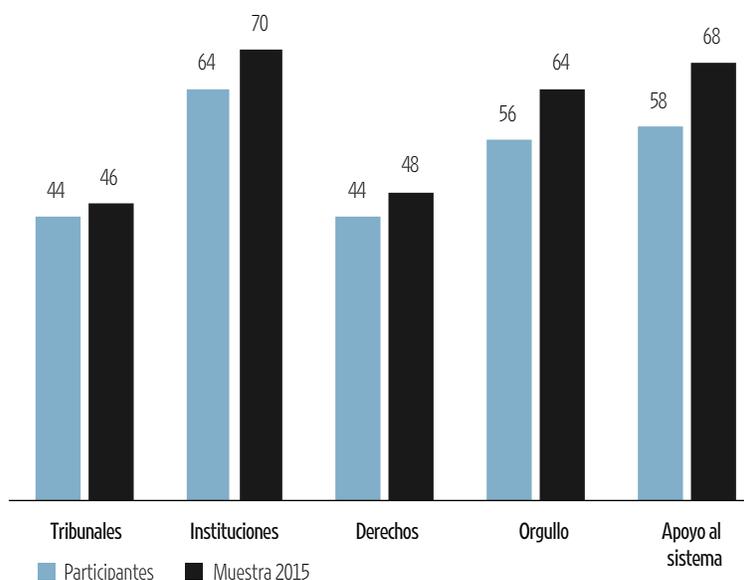
Esta experiencia generó cuatro hallazgos principales. En primer lugar, un estímulo positivo, que minimiza el descontento ciudadano, no solo no reduce ese malestar, sino que lo incrementa. En segundo lugar, un estímulo pesimista, que reproduce el descontento, provoca la respuesta esperada: la percepción de que el país anda mal genera fuertes reacciones. No obstante, ese efecto no es el mismo en todos los casos. Es interesante que entre los descontentos extremos esa condición no se intensifica, pero sí en los que exhiben un nivel intermedio de malestar. En tercer lugar, cuando se les pide pensar en soluciones, los insatisfechos se inclinan por salidas no radicales. Por último, a pesar de que suele verse como un factor negativo para las democracias, el descontento ciudadano, si es bien canalizado, puede ser positivo: las personas consultadas se atribuyen parte de la responsabilidad por el rumbo del país y, a partir de ese sentimiento, el malestar podría convertirse en una poderosa fuerza transformadora.

Apoyo a la democracia de los descontentos no es muy distinto al del resto de la población

En un esfuerzo adicional para comprender mejor las implicaciones del descontento ciudadano, se midió el apoyo a la democracia entre los participantes en los grupos focales y se comparó con los resultados de la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), a fin de determinar si es muy distinto al del resto de la población (gráfico 1.10). Se encontró que, efectivamente, las personas insatisfechas tienen niveles más bajos de respaldo al

GRÁFICO 1.10

Comparación del apoyo a la democracia entre participantes en los grupos focales y entrevistados en la encuesta Barómetro de las Américas. 2015



Fuente: Elaboración propia con información de Unimer, 2016 y la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

sistema político: 53 puntos en una escala de 0 a 100, versus 59 puntos de los costarricenses en general. De hecho, los descontentos registran menores grados de apoyo en las dimensiones del índice de apoyo a la democracia, que se mide a través de la citada encuesta. No obstante, en la preferencia por la democracia (no incluida en el gráfico), se identificó una situación paradójica, pues las personas descontentas muestran un mayor respaldo al sistema que el promedio de la población, 75 puntos versus 67 en la misma escala de 100 puntos.

En conclusión, las investigaciones realizadas produjeron tres hallazgos fundamentales. En primer lugar, los niveles

de descontento de los costarricenses son dispersos y variados. En segundo lugar, la manera en que estas personas imaginan la sociedad en que conviven —aún vista por la mayoría como democrática, libre, pacífica y protectora de la naturaleza— atenúa y reorienta el malestar colectivo. Por último, cuando se ven confrontados a pensar en salidas a la situación actual, los descontentos optan por soluciones que no contravienen el diseño institucional ni los mecanismos formales que les provee el sistema para canalizar su insatisfacción. En otras palabras, el malestar no tiene la fuerza que muchos suponen, gracias al efecto debilitador de los mitos políticos.

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

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y el texto del capítulo se realizaron el 8 de marzo y el 27 de septiembre de 2016, con la participación de Rodrigo Aguilar, Eduardo Alonso, Margarita Bolaños, Juan Manuel Cordero, Clotilde Fonseca, Ivannia García, Milena Grillo, Juan Huaylupo, Guido Miranda, Héctor Morales, Marco Vinicio Ruiz, Montserrat Solano, Eduardo Ulibarri y Saúl Weisleder.

NOTAS

- 1** El régimen definitivo está compuesto por todas las empresas que no están en un régimen especial y no reciben incentivos fiscales.
- 2** Incluye empresas en zonas francas y el régimen de perfeccionamiento activo.
- 3** La productividad laboral se estimó considerando el valor agregado y la población ocupada por sector económico, a partir de la matriz insumo-producto del año 2012.
- 4** A mediados de los años noventa se llevó a cabo la reforma fiscal más fuerte de las últimas décadas: el impuesto de ventas pasó de 10% a 15% por dieciocho meses, para luego quedar en la tarifa actual de 13%.
- 5** Incluye Scotiabank, HSBC, Santander, Citigroup y BBVA.
- 6** La normativa separa (de manera un poco disímil y a veces contradictoria) entre las aguas de dominios público y privado (véase Betrano, 2016).
- 7** En su artículo 3, inciso 31, el Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental define estos efectos como aquellos que “se refieren a la acumulación de cambios en el sistema ambiental, partiendo de una base de referencia, tanto en el tiempo como en el espacio; cambios que actúan de una manera interactiva y aditiva”.
- 8** Este tiempo refleja el proceso de evaluación total, es decir, desde el ingreso del expediente hasta el otorgamiento de la viabilidad ambiental. No contempla el hecho de que en la mayoría de los casos la Setena solicita al desarrollador información adicional, lo cual aumenta la duración del trámite, pero fuera de la entidad.
- 9** Es importante reiterar que estos datos aislados sugieren discrepancias con la idea de que el país recuperó cobertura forestal neta. Esto plantea nuevos retos de investigación.
- 10** En este estudio la definición de Valle Central incluye los cantones de Heredia, excepto Sarapiquí, los cantones urbanos de San José y el cantón central de Alajuela (Sierra et al., 2016).
- 11** La categoría “otros granos básicos” incluye cultivos de chícharo, frijol carnita, frijol cuba, frijol de palo, frijol tierno, frijol verde, gandul y algunos otros que no fue posible identificar, dado que la persona entrevistada no especificó qué tipo de grano produce.
- 12** A partir de esta clasificación se obtienen cinco categorías: i) gobierno unido: un mismo partido ganó la alcaldía y la mayoría de los regidores en el concejo municipal (50+1), ii) gobierno dividido con primera minoría: ninguna agrupación obtuvo la mayoría de los regidores en el concejo, pero un mismo partido logró la alcaldía y además la primera minoría (el bloque más grande, sin llegar a ser mayoría), iii) gobierno dividido moderado: el alcalde pertenece a un partido y la primera minoría de regidores a otro, de modo que ninguna agrupación tiene mayoría (50+1), iv) gobierno dividido con fuerte oposición: el alcalde pertenece a un partido y la mayoría de los regidores a otro y v) gobierno fragmentado: el alcalde pertenece a un partido y todos los partidos tienen igual número de regidores.
- 13** El costo de transacción es un término utilizado en Economía para medir los costos que las partes asumen en el proceso de negociación y acuerdo sobre un asunto determinado (Mankiw y Taylor, 2006). En este caso, el término alude a los costos que enfrentan los partidos de oposición al impulsar propuestas sin contar con los votos suficientes para su aprobación. En principio, cuanto menor es la cantidad de regidores de un partido, mayores son los costos de transacción que este debe asumir para lograr sus propósitos.
- 14** La tasa de éxito aquí utilizada no distingue según el proponente de la iniciativa, ya sean los legisladores o el Ejecutivo, como sí ocurre con otros indicadores de éxito usados en la literatura especializada. En este caso lo que interesa es determinar la proporción de leyes convocadas por el Ejecutivo (que pueden ser de su iniciativa o de algún diputado) que fueron aprobadas en sesiones extraordinarias. Con ello se evalúa el desempeño del Gobierno en la promoción de sus prioridades en el Congreso.
- 15** De acuerdo con el artículo 137 del Reglamento Legislativo, los diputados pueden presentar mociones de fondo sobre los proyectos que se discuten en primer debate en el Plenario. En esos casos, las mociones se trasladan a la Comisión que dictaminó el proyecto, para su trámite y posterior Informe al Plenario. Mientras tanto, se suspende el trámite de primer debate.
- 16** Las referencias que aparecen antecedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

