



Estado de la Nación



ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2015)

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

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P-964-d-22

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/
PEN-CONARE.-22 edición. -San José C.R : PEN 2016
432 páginas : ilustraciones. -(algunas Colecciones).

ISBN. 978-9968-806-98-5

1.DESARROLLO HUMANO. SOSTENIBLE . 2. ECONOMIA. POBREZA.
3. PARTICIPACION CIUDADANA. 4.EQUIDAD SOCIAL. 5. EMPLEO.
6. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. 6. COSTA RICA. 7.AMBIENTE.
8. ARMONIA CON LA NATURALEZA. I. Título. II. Serie.

CAT MMR

Primera edición: Noviembre, 2016.

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

VIGESIMOSEGUNDO INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Juan Manuel Villasuso, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

Consejo Directivo

Alberto Salom, Monserrat Solano, Eduardo Sibaja.

Convenios marco de cooperación

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

Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

Coordinador general de investigación

Leonardo Merino.

Investigadores principales

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Marcela Román.

Consejo Editorial

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

Equipo técnico

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

Área de Estadística

Natalia Morales, Rafael Segura y Ariel Solórzano.

Área de Difusión

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

Área Administrativa

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

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Reconocimientos

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

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

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

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

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

Índices

ÍNDICE GENERAL

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	21
PRÓLOGO AL VIGESIMOSEGUNDO INFORME	23
Naturaleza del Informe	23
El Programa Estado del Nación como centro de pensamiento	23
Un método para conocer y pensar el país	23
Este Informe	24
Errores y omisiones	24
Palabras finales	24
CAPITULO 1	
SINOPSIS	
Valoración general	31
Dictamen: urge mirar con otro lente la situación en desarrollo humano	31
Descontento ciudadano, ¿una oportunidad?	33
El proceso electoral por venir: aportes para el empoderamiento ciudadano	33
Desafíos para la deliberación política	35
<i>Hacia un mejor debate político sobre los desafíos del desarrollo humano sostenible</i>	35
<i>¿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?</i>	36
Resumen de los capítulos de seguimiento	47
Equidad e integración social en el 2015	47
<i>Síntesis del capítulo</i>	47
<i>Principales hallazgos</i>	47
<i>Novedades del capítulo</i>	48
<i>Desigualdad estancada en niveles altos</i>	48
<i>Censo confirma reducción de área agropecuaria y aumento en la concentración de la tierra</i>	49
<i>Sin cambios en la pobreza por ingresos, pero se reduce la pobreza multidimensional</i>	49
<i>Simulaciones confirman relevancia del empleo en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos</i>	50
<i>Estructura y dinámica del mercado laboral: nuevas evidencias suman nuevas preocupaciones</i>	50
<i>Un 28% del empleo proviene de emprendimientos de los hogares</i>	51
<i>Los salarios mínimos tienen capacidad redistributiva, pero el alto incumplimiento limita su efecto</i>	51
<i>Fuerte expansión real de la ISP</i>	52
<i>El rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social</i>	52
<i>Integración social de los migrantes en Costa Rica</i>	52

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2015	55
<i>Síntesis del capítulo</i>	55
<i>Principales hallazgos</i>	55
<i>Novedades del capítulo</i>	56
<i>Estructura productiva concentrada en los servicios tiene bajos encadenamientos productivos</i>	56
<i>Sectores más productivos no tienen efecto multiplicador en el empleo</i>	57
<i>Dualidad del mercado genera menos oportunidades para ocupados de sectores tradicionales</i>	58
<i>Se agudizó el desbalance financiero del Gobierno Central</i>	58
<i>Mayor disposición ciudadana a pagar impuestos requiere mejoras en los servicios públicos</i>	59
<i>Ineficiencia operativa de la banca explica rigidez en las tasas de interés</i>	59
Armonía con la naturaleza en 2015	61
Síntesis del capítulo	61
<i>Principales hallazgos</i>	61
<i>Novedades del capítulo</i>	62
<i>La legislación hídrica en Costa Rica: 1942-2015</i>	62
<i>Debilidades en la evaluación y el control del impacto ambiental</i>	63
<i>Nuevos datos llaman la atención sobre la vulnerabilidad de la cobertura forestal</i>	64
<i>Modelo de ciudad en la GAM es insostenible</i>	64
<i>Sector agropecuario cambia, pero sin apuntar a una mayor sostenibilidad ambiental</i>	65
Fortalecimiento de la democracia en 2015	67
<i>Síntesis del capítulo</i>	67
<i>Principales hallazgos</i>	67
<i>Novedades del capítulo</i>	68
<i>El PLN predomina en las alcaldías y los concejos municipales están divididos</i>	68
<i>Nuevas aproximaciones al análisis de los partidos políticos</i>	69
<i>Ejecutivo se enfrenta al escenario más adverso de los últimos años</i>	69
<i>Señales de mejora en la dinámica legislativa</i>	70
<i>Menor conflictividad social a partir de 2014</i>	71
<i>Activa agenda de política exterior durante el 2015</i>	72
Debates para el desarrollo	75
El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica	75
<i>Síntesis del capítulo</i>	75
<i>Principales hallazgos</i>	75
<i>Descontento ciudadano con la política se desencadena a finales del siglo XXI</i>	76
<i>Multidimensionalidad del descontento</i>	76
<i>El malestar no se concentra en grupos sociales específicos</i>	77
<i>Mitos políticos atenúan el descontento</i>	78
<i>Bien canalizado, el descontento puede ser una fuerza reformista</i>	78
<i>Apoyo a la democracia de los descontentos no es muy distinto al del resto de la población</i>	79
PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	83
CAPÍTULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	85
Hallazgos relevantes	85
Valoración general	87
Valoración del Vigésimoprimer Informe	88
Aspiraciones	88
Introducción	89
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	90
Balace general	90
Miradas en profundidad	92
<i>Oportunidades de empleo: principal razón para migrar a Costa Rica</i>	92
Igualdad de oportunidades y capacidades	95
Desigualdad estancada en niveles altos	96

<i>Entre 2014 y 2015 disminuyó el ingreso promedio en todas las clases sociales</i>	97
Censo confirma reducción de área agropecuaria y aumento en la concentración de la tierra	97
<i>Pobreza rural asociada a la extensión agropecuaria</i>	98
<i>Propiedad de la tierra revela brechas de género</i>	99
Pobreza por ingresos sigue afectando a uno de cada cinco hogares	100
<i>Disminuye la pobreza en la región Chorotega</i>	101
<i>Mejoras en pobreza multidimensional</i>	102
Simulaciones confirman relevancia del empleo para reducir la pobreza y la desigualdad	103
Estructura y dinámica del mercado laboral: nuevas preocupaciones	104
<i>Persisten problemas de generación de empleo, pese a menor participación laboral</i>	105
<i>Crece la población fuera del mercado laboral</i>	106
<i>Índice adelantado de demanda laboral confirma disminución de puestos vacantes</i>	107
<i>En el próximo quinquenio el empleo crecerá a un ritmo similar al de la producción</i>	108
<i>Un 28% del empleo nacional proviene de emprendimientos de los hogares</i>	114
Gestión de la equidad y la integración social	116
Sostenido esfuerzo de inversión social	116
<i>Fuerte expansión real de la ISP</i>	116
<i>Incremento de la ISP en casi todos los rubros sociales</i>	116
<i>Mejora el desempeño del sector social, según la CGR</i>	118
<i>Recursos y programas del Fodesaf sin cambios importantes en 2015</i>	119
El rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social	121
<i>Desde 2002 se aprueban leyes que promueven la descentralización</i>	121
<i>Diversidad de roles de los gobiernos locales en la IPS</i>	122
<i>Primeras estimaciones de inversión social municipal</i>	124
Gestión desde el mercado: incumplimiento de garantías laborales	127
<i>Persiste el incumplimiento de garantías laborales</i>	127
<i>Política de salarios mínimos tiene limitada su capacidad redistributiva</i>	128
<i>Se reforma el Código de Trabajo tras diecisiete años de negociación</i>	131
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	137
Hallazgos relevantes	137
Valoración general	139
Valoración del Vigésimoprimer Informe	140
Aspiraciones	140
Introducción	141
Oportunidades	141
Estancamiento en la generación de oportunidades para los ocupados	142
<i>Aumento de ventas externas de servicios compensa desaceleración de exportaciones de bienes</i>	144
<i>Desconexión entre el crecimiento económico y la generación de oportunidades</i>	148
Dificultades estructurales para la creación de mayores oportunidades	150
<i>Estructura productiva concentrada en los servicios tiene bajos encadenamientos productivos</i>	151
<i>Sectores más productivos no tienen efecto multiplicador en el empleo</i>	154
<i>Escolaridad incrementa las oportunidades de los ocupados</i>	155
<i>Dualidad del mercado genera menos oportunidades para ocupados de sectores tradicionales</i>	157
Innovación y políticas públicas como herramientas para impulsar la economía	158
<i>Innovación empresarial está concentrada en mejorar los productos existentes</i>	158
<i>El país requiere una política de fomento al desarrollo productivo</i>	161
Reparto del valor agregado se concentra en el sector empresarial	163
Estabilidad y solvencia económicas	165
Se agudizó el desbalance financiero del Gobierno Central	166
<i>Ingresos insuficientes y expansión del gasto presionan el déficit fiscal</i>	167
<i>Deuda del Gobierno Central se acerca al límite sostenible</i>	169
Impuesto sobre la renta es regresivo y limita la recaudación	172
Mayor disposición ciudadana a pagar impuestos requiere mejoras en los servicios públicos	175

Coyuntura internacional favorece la estabilidad de precios	175
<i>Estabilidad del mercado cambiario es vulnerable</i>	177
<i>Limitada efectividad de la tasa de política monetaria</i>	180
<i>Ineficiencia operativa de la banca explica rigidez en las tasas de interés</i>	182
Población vulnerable excluida de la bancarización	184
CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	191
Hallazgos relevantes	191
Valoración general	193
Valoración del Vigésimoprimer Informe	194
Aspiraciones	194
Introducción	195
Procesos de la gestión ambiental	195
Pese a su dinamismo, la creación de normas mantiene deudas sustantivas	196
Aporte especial: la legislación hídrica entre 1942 y 2015	199
Nuevas herramientas en gestión del riesgo y cambio climático	200
Capacidades para la gestión ambiental	204
Debilidades en la evaluación y el control del impacto ambiental	205
<i>Construcción y concesión de aguas son los temas más evaluados por la Setena</i>	206
<i>Dificultades para prever impactos y dar seguimiento a los proyectos</i>	208
Difícil cumplimiento de mandatos, en especial de fiscalización	211
Pasos incompletos al ejecutar políticas públicas: el caso del Presol	214
Un Estado débil en prevención y control se convierte en objeto de conflictos sociales	217
Resultados de la gestión ambiental: uso y estado de los recursos naturales	219
El transporte potencia el impacto ambiental del uso energético	219
Nuevos datos evidencian aumento de la contaminación hídrica	223
Conservación: no caben descuidos en la protección de ecosistemas	224
Nuevos datos llaman la atención sobre la vulnerabilidad de la cobertura forestal	228
Resultados de la gestión ambiental: usos del territorio	230
Modelo de ciudad en la GAM es insostenible	230
<i>Patrones de expansión urbana afectan la productividad, la equidad social y el ambiente</i>	231
<i>Crisis de movilidad refleja el desorden en la planificación urbana</i>	233
Sector agropecuario cambia, pero sin apuntar a una mayor sostenibilidad	235
Patrones territoriales y vulnerabilidad social potencian desastres	239
CAPÍTULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	245
Hallazgos relevantes	245
Valoración general	247
Valoración del Vigésimoprimer Informe	248
Aspiraciones	248
Introducción	249
Sistema electoral y de partidos políticos	249
Primeras elecciones municipales unificadas	250
<i>Se mantiene una baja participación electoral, pese al ligero aumento en 2016</i>	250
<i>El PLN predomina en las alcaldías y los concejos municipales están divididos</i>	251
<i>Aumenta la oferta partidaria a nivel local</i>	254
<i>Experimento electoral: la compleja realidad en elecciones locales</i>	254
Poca relevancia a situación fiscal en propuestas partidarias	256
Transfuguismo amenaza la cohesión partidaria en el Congreso	258
Gestión y representación política responsables	259
Ejecutivo se enfrenta al escenario más adverso de los últimos años	259
<i>Erosión de la confianza ciudadana en la labor presidencial</i>	260
<i>Inestabilidad del Gabinete en niveles intermedios</i>	260
<i>Dificultades del Ejecutivo para afianzar una agenda en el Congreso</i>	262

Combinación de presidencialismo débil y multipartidismo demanda más apertura y negociación	264
<i>Aporte especial: uso del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno</i>	265
Señales de mejora en la dinámica legislativa	267
<i>Signos de agilización en la agenda parlamentaria</i>	269
<i>Sociedad demanda mayor respuesta del Congreso ante situación fiscal</i>	270
<i>Asamblea Legislativa es más responsable con la promesa democrática</i>	270
<i>Contribución especial: factores que agilizan el trámite legislativo</i>	271
Convivencia ciudadana	273
Apoyo a la democracia en el segundo nivel más bajo desde 1978	273
Menor conflictividad social a partir de 2014	275
<i>Serie histórica de acciones colectivas: marcada estacionalidad y menos episodios a partir de 2014</i>	275
<i>2015-2016: baja la protesta de los gremios y, en menor medida, la de la ciudadanía</i>	277
<i>Relaciones entre el Gobierno y los gremios propician menor conflictividad</i>	279
Administración de la justicia	280
Indicadores de desempeño judicial sin mejoras en el 2015	280
Tutela efectiva de los derechos fundamentales	281
Política exterior	282
Activa agenda de la política exterior durante el 2015	282
<i>Procesos de adhesión a la OCDE y la Alianza del Pacífico avanzan a ritmos diferentes</i>	283
<i>Crisis de migrantes y salida de la comisión política del SICA</i>	284
<i>Corte Internacional de Justicia resuelve dos casos de conflicto con Nicaragua</i>	285
Estudio exploratorio: estado de la cooperación internacional	285
Mejora la coordinación de la política comercial y diplomática	286
<i>Perfil de las misiones diplomáticas de Costa Rica</i>	287
PARTE II	
DEBATES PARA EL DESARROLLO	291
CAPITULO 6	
El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica	293
Hallazgos relevantes	295
Valoración general	297
Introducción	299
Fuentes y métodos	300
Múltiples y preocupantes síntomas del descontento lo hacen un tema ineludible	300
¿Qué se entiende por descontento?	303
Perfiles del descontento ciudadano	305
<i>El punto de partida: distintos niveles de descontento según tema</i>	305
<i>Múltiples perfiles del malestar</i>	306
<i>El índice de descontento ciudadano: una contribución para el análisis</i>	309
<i>Procedimiento metodológico</i>	309
<i>El malestar no se concentra en grupos sociales específicos</i>	309
La identidad política y sus efectos en el descontento ciudadano	312
<i>Los mitos fundacionales de la democracia costarricense</i>	313
<i>Mitos políticos atenúan el descontento</i>	315
<i>La adhesión a los mitos y el apoyo a la democracia se refuerzan mutuamente</i>	316
<i>La solidez de los mitos</i>	317
Las actitudes políticas de las personas más descontentas	317
Bien canalizado, el descontento puede ser una fuerza reformista	318
<i>Las reacciones ante relatos contrastantes sobre la situación nacional</i>	319
<i>¿Cómo reaccionan los descontentos a un estímulo optimista sobre el país?</i>	319
<i>¿Cómo reaccionan los descontentos a un estímulo pesimista sobre el país?</i>	320
Soluciones ciudadanas en respuesta al descontento no son radicales	322
Apoyo a la democracia de los descontentos no es muy distinto al del resto de la población	323
¿Cómo se refieren los costarricenses a la situación del país?	324

PARTE III: ANEXO METODOLÓGICO Y COMPENDIO ESTADÍSTICO	329
CAPÍTULO 7	
ANEXO METODOLÓGICO	331
Introducción	331
Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social	331
Simulaciones de movilidad laboral	331
Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	333
Modelo de los factores determinantes del salario por hora	333
Análisis de los encadenamientos Productivos	333
Estudio de la productividad laboral en Costa Rica	334
La moral fiscal costarricense	335
Deficiencias en el diseño del impuesto sobre la renta de las empresas	
Aportes metodológicos en materia de armonía con la naturaleza	337
Sistematización y análisis de los expedientes de la Setena	337
Índice de prácticas sostenibles en las fincas agropecuarias	338
Aportes metodológicos en materia de fortalecimiento de la democracia	340
Análisis de redes conceptuales aplicado a la oferta programática de los partidos políticos	340
Análisis de supervivencia de los proyectos de ley	341
Análisis de series de tiempo sobre las acciones colectivas	342
Aportes metodológicos en materia de descontento ciudadano	342
Encuesta de cultura política Barómetro de las Américas Costa Rica 2015	342
Análisis de las entrevistas sobre descontento ciudadano	345
COMPENDIO ESTADÍSTICO	347
Estadísticas sociales	349
Estadísticas económicas	367
Estadísticas ambientales	381
Estadísticas políticas	393
Estadísticas internacionales	403
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	411
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	419

ÍNDICE DE CUADROS

1.1 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional. 2014	48
1.2 Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional. 2015	56
1.3 Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional. 2015	62
1.4 Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional. 2015	68
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2015	86
2.2 Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2015	90
2.3 Centroamérica: años esperados para alcanzar la cobertura educativa de América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE, según nivel educativo. 2014	93
2.4 Indicadores sobre la población de 15 años y más, por país de nacimiento. 2015	94
2.5 Características de las personas y efectos de las simulaciones de empleo sobre la pobreza y la desigualdad. 2015	104
2.6 Supuestos utilizados sobre el crecimiento esperado del PIB en los escenarios estimados	111
2.7 Clasificación del empleo que generan las actividades económicas, según la tipología sectorial de Rasmussen	113
2.8 Perfil de las personas emprendedoras, según motivación para el emprendimiento. 2015	114
2.9 Índice de gestión institucional (IGI) global y para las entidades del sector social. 2010-2015	119
2.10 Tipos de roles del gobierno local en el área social	122
2.11 Quintiles de gasto social per cápita real municipal. 2015	127
2.12 Evolución de las negociaciones sobre salarios mínimos. 1951-2015	129
2.13 Cambios en la desigualdad del ingreso y en la incidencia de la pobreza ante potenciales ajustes en los salarios de los empleados del sector privado. 2015	131
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2011-2015	138
3.2 Tasas de crecimiento de los componentes del PIB	143
3.3 Contribución al crecimiento y distribución del empleo, por rama de actividad	149
3.4 Estructura del PIB por año base, según sector económico	151
3.5 Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento	152
3.6 Clasificación de los principales bienes y servicios, según nivel de encadenamiento y régimen	152
3.7 Consumo de bienes importados, por nivel de dependencia	154
3.8 Efectos esperados en el salario por hora, debido a mejoras en capital humano	156
3.9 Rasgos sociodemográficos más importantes del empleo, por sector económico. 2015	157
3.10 Predicción de movilidad con respecto a la ubicación real de los ocupados, por sector económico. 2015	158
3.11 Empresas innovadoras por sector y tamaño de la empresa, según tipo de innovación	159
3.12 Impacto más relevantes a partir de la innovación de las empresas, por sector	160
3.13 Factores que obstaculizan la innovación en el sector empresarial, por sector y tamaño	160
3.14 Concentración del valor agregado en el trabajo o el capital	165
3.15 Crecimiento real de los ingresos tributarios y los impuestos de ventas e ingresos y utilidades	169
3.16 Medidas de ajuste fiscal propuestas por el Gobierno y el FMI	172
3.17 Intervalos del impuesto sobre la renta de las empresas	173
3.18 Rentabilidad en el primer umbral del impuesto sobre la renta, por sector económico	175
3.19 Perfiles ciudadanos asociados a la justificación de la evasión y el aumento de impuestos para financiar infraestructura	176
3.20 Ponderador, variación y efecto de los grupos de bienes y servicios del IPC. Segundo semestre de 2015	177
3.21 Tasas de crecimiento promedio observadas y simuladas de varios indicadores económicos	180
3.22 Perfiles sociodemográficos de los hogares por grupos de gasto. 2013	184
4.1 Resumen de indicadores ambientales 2011-2015	185
4.2 Tipo y número de normas y disposiciones ambientales promulgadas. Enero de 2015 a abril de 2016	196
4.3 Principales cambios institucionales en el sector ambiental. 2005-2015	197

4.4 Principales políticas aprobadas en el sector ambiental. 2005-2015	198
4.5 Artículos en la legislación hídrica, según tipo de uso del agua. 1942-2015	199
4.6 Principales acciones e instrumentos adoptados por Costa Rica en materia de cambio climático. 2000-2015	203
4.7 Posición de las principales entidades ambientales en el índice de gestión institucional. 2011-2015	205
4.8 Muestra de expedientes aprobados, por actividad económica, según nivel de impacto ambiental reportado. 2014	208
4.9 Denuncias recibidas por el Sitada, según recurso afectado. 2015	214
4.10 Normas sobre residuos sólidos adoptadas después de la oficialización del Presol	216
4.11 Normas sobre desechos sólidos que no corresponden con las disposiciones del Presol	217
4.12 Posición de Costa Rica en el índice desempeño ambiental, por área. 2014 y 2016	219
4.13 Emisiones contaminantes, por compuesto químico, según tipo de vehículo. 2015	221
4.14 Abastecimiento de agua en la vivienda, por nivel de pobreza. 2015	223
4.15 Número de especies en la “Lista Roja” de la UICN con distribución en Costa Rica. 2015	227
4.16 Factores impulsores y magnitud en que afectan el cambio de cobertura forestal natural en zonas de uso del suelo. 1987-2013	229
4.17 Características de los principales cantones y fincas que cultivan piña. 2014	237
4.18 Total de eventos dañinos, según tipo. 2010-2015	240
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2000-2015	243
5.2 Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia”	249
5.3 Resumen de indicadores electorales cantonales	251
5.4 Rotación de ministros en el Gabinete en los dos primeros años de gobierno, por administración y ministerio. 1998-2016	261
5.5 Indicadores de desempeño del Poder Judicial	281
5.6 Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de la resolución	282
5.7 Presencia diplomática y comercial de Costa Rica en el mundo, por tipo de destino. 2015	287
5.8 Perfil de las misiones diplomáticas costarricenses	288
6.1 Opiniones sobre el sistema político, los partidos y el Gobierno. 1978	301
6.2 Perfil de las personas descontentas, según nivel de malestar. 2015	311
6.3 Perfil de las personas descontentas, según dimensión	312
6.4 Factores asociados al descontento y efecto correctivo de los mitos fundacionales. 2015	315
7.1 Escenarios, población objetivo y simulaciones aplicadas	333
7. 2 Modelo de factores determinantes del salario por hora	334
7. 3 Tipología sectorial según Rasmussen	334
7. 4 Componentes de la ecuación de descomposición de la productividad	335
7. 5 Detalle de indicadores de politización ciudadana e insatisfacción con los servicios públicos	336
7. 6 Modelo de moral fiscal	336
7. 7 Agrupación de variables sobre prácticas agropecuarias, según área temática. 2014	339
7. 8 Distribución de las fincas por de tamaño, según quintil de sostenibilidad	339
7. 9 Parámetros para la visualización de redes en la oferta programática de los partidos políticos en Costa Rica	340
7. 10 Detalle de las variables incluidas en el análisis de supervivencia de los proyectos de ley	341
7. 11 Períodos utilizados en la predicción de las acciones colectivas	343
7. 12 Cantones seleccionados por estrato, según Censo 2011	344
7. 13 Distribución de la población y la muestra, por estrato. 2015	345

ÍNDICE DE RECUADROS

2.1 Centroamérica requeriría de tres a seis décadas para alcanzar las coberturas educativas de la OCDE	92
2.2 Recientes flujos de migración de tránsito	93
2.3 Factores coyunturales asociados a la reducción de la pobreza en la región Chorotega	103
2.4 Encuesta Nacional a Empresas (ENAE)	105
2.5 Medidas de dispersión de Rasmussen	112
2.6 CCSS aprueba reforma para aumentar las coberturas de la seguridad social en el servicio doméstico	120
2.7 Municipalidades, IMAS y Fodesaf trabajan en conjunto en la Red Nacional de Cuido	123
2.8 Metodología y fuentes de información para estimar la inversión social municipal	125
3.1 Mejoras en las expectativas empresariales	144
3.2 Cambio metodológico en las cuentas nacionales hace visibles los servicios de transformación	145
3.3 El parque empresarial está compuesto principalmente por actividades de comercio al por menor	148
3.4 Proyecto Empreende apoya iniciativas productivas de mujeres en regiones vulnerables	164
3.5 Mandatos generan inflexibilidad en el presupuesto del Gobierno	168
3.6 Nuevas exoneraciones se aplican a “impuestos indefinidos”	168
3.7 Diferencias metodológicas en indicadores de carga fiscal	170
3.8 De la paridad ajustable a la flexibilidad cambiaria	179
3.9 Variables determinantes en la fijación del tipo de cambio nominal	180
4.1 Consideraciones conceptuales y jurídicas sobre el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico	201
4.2 ¿En qué consisten los derechos humanos al agua potable y el saneamiento?	201
4.3 Seguros agropecuarios: una herramienta para la gestión del riesgo	202
4.4 Previsiones para Centroamérica en materia de cambio climático	204
4.5 Sobre el concepto de capacidades institucionales	204
4.6 Evolución de las competencias y recursos de la Setena. 2010-2015	207
4.7 Señalamientos en torno a rezagos en la gestión de la evaluación ambiental estratégica	209
4.8 Áreas críticas y cuestionamientos a la gestión de la Setena	212
4.9 Cambios en las competencias y estructura del Sinac. 2005-2015	213
4.10 El desempeño ambiental de Costa Rica según indicadores internacionales	219
4.11 Metas del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 y otras iniciativas en marcha	222
4.12 Esquemas complementarios de protección hídrica: el proyecto “Reabastecimiento de agua a la naturaleza”	225
4.13 Arrecifes y corales: manejo restrictivo mejora la calidad de los ecosistemas	226
4.14 Infraestructura vial afecta vida silvestre amenazada	227
4.15 Contaminación de tiburones pone en riesgo la salud pública	228
4.16 Esfuerzos de promoción de la agroforestería	230
4.17 Tendencias recientes hacia una ciudad más compacta y conectada	233
4.18 Productos de exportación reportan mayor presencia territorial	237
4.19 Nuevos estudios sobre el impacto ambiental de la actividad piñera	238
5.1 Notas sobre el transfuguismo político	258
5.2 Análisis de las convocatorias del Ejecutivo en sesiones extraordinarias	262
5.3 Análisis sobre el decreto ejecutivo	266
5.4 Alcance jurídico-político de los decretos ejecutivos	267
5.5 Aproximación teórica y registro de las acciones colectivas	275
6.1 Preguntas y objetivos específicos del capítulo	299
6.2 Indicadores empleados para medir el descontento ciudadano	305
6.3 Procedimiento para la construcción del índice de descontento ciudadano	310
6.4 Índice de mitos políticos	315
6.5 Sesiones y participantes en grupos focales de ciudadanos descontentos	319
6.6 Análisis de reacciones y emociones medidas con la herramienta Facema	320
6.7 Resumen de propuestas planteadas en los grupos focales de ciudadanos descontentos	323

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1 Gasto total y gasto social per cápita real, según municipalidades. 2015	53
1.2 Importancia relativa del empleo y la productividad laboral, por sectores económicos. 2012	57
1.3 Núcleo duro y posibilidad de movilización de los ocupados, por sector económico	58
1.4 Relación entre densidad urbana y kilómetros recorridos en vehículo, per cápita, en varias ciudades del mundo	65
1.5 Distribución de cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal	69
1.6 Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias	71
1.7 Tendencia de las acciones colectivas, por actor	72
1.8 Intensidad del descontento ciudadano, según tema. 2015	77
1.9 Nivel promedio de descontento, según características sociodemográficas y políticas	77
1.10 Comparación del apoyo a la democracia entre participantes en los grupos focales y entrevistados en la encuesta Barómetro de las Américas. 2015	79
2.1 Condición de aseguramiento de las personas ocupadas en el seguro de salud de la CCSS, según lugar de nacimiento. 2015	95
2.2 Evolución del coeficiente de Gini	96
2.3 Variación real del ingreso promedio del hogar, por decil de ingreso per cápita	97
2.4 Número de fincas y tamaño promedio, según extensión en hectáreas (ha)	98
2.5 Curva de Lorenz de la distribución de la tierra agropecuaria. 1984 y 2014	98
2.6 Distribución de los cantones según empleo en actividades agrícolas y hogares con NBI. Censo 2011	99
2.7 Distribución de las personas productoras, por extensión de las fincas, según sexo. 2014	100
2.8 Incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares	100
2.9 Características de los hogares y las personas, según condición de pobreza. 2015	101
2.10 Incidencia de la pobreza total entre los hogares, por regiones	101
2.11 Incidencia, intensidad e índice de pobreza multidimensional	103
2.12 Sector de empleo asignado a las personas en las simulaciones. 2015	104
2.13 Personas ocupadas, por trimestre, según sector de actividad económica	106
2.14 Tasas netas de participación laboral, por sexo	106
2.15 Evolución de la tasa de desempleo abierto	107
2.16 Población de 15 a 64 años fuera de la fuerza de trabajo, según disponibilidad para trabajar. 2010-2015	107
2.17 Índice adelantado de demanda laboral (IDL), por mes	108
2.18 Índice adelantado de demanda laboral (IDL) y nuevos puestos de trabajo	109
2.19 Porcentaje de personas ocupadas, según principales sectores productivos de la MIP. 2015	110
2.20 Distribución de las personas ocupadas en los principales sectores productivos de la MIP, según nivel de calificación. 2015	110
2.21 Distribución de las personas ocupadas en los principales sectores productivos de la MIP, según régimen. 2015	111
2.22 Evolución del empleo proyectado, según escenario	111
2.23 Crecimiento anual promedio de los principales sectores productivos, según escenario. 2016-2021	112
2.24 Distribución de los emprendimientos, por motivación, según quintil de ingreso bruto. 2015	115
2.25 Grado de informalidad de los emprendimientos, según sexo. 2015	115
2.26 Composición de los emprendimientos por grado de informalidad, según nivel de instrucción de las personas emprendedoras. 2015	115
2.27 Evolución de la inversión social pública, total y per cápita	117
2.28 Variación real anual de la ISP per cápita, según programa. 2014-2015	117
2.29 Inversión social pública reala/, según función y criterio de acceso	118
2.30 Evolución real de los ingresos, gastos y superávit del Fodesaf	120
2.31 Leyes especiales para enajenar terrenos y municipalidades a las que pertenecen, según legislatura	124
2.32 Ingreso total, gasto total e inversión social municipal (ISM)	125
2.33 Gasto total y gasto social per cápita real, según municipalidades. 2015	126
2.34 Cumplimiento de garantías laborales, según rama de actividad. 2015	128

2.35 Tasas de variación anual en los salarios mínimos reales, según categorías salariales	129
2.36 Personas asalariadas que ganan menos del salario mínimo de protección, según distintas aproximaciones	130
3.1 Crecimiento real del PIB	142
3.2 Evolución del índice de actividad económica	142
3.3 Contribución al crecimiento real del PIB por actividad económica	143
3.4 Evolución del índice de expectativas empresariales, por sector económico	144
3.5 Ciclo económico del PIB y la manufactura	145
3.6 Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios	145
3.7 Principales productos de exportación con respecto al total de ventas externas de bienes	146
3.8 Valor de las exportaciones de bienes, según contenido tecnológico	146
3.9 Valor de las principales exportaciones de servicios	147
3.10 Balanza de servicios, balanza de bienes e inversión extranjera directa	147
3.11 Brecha entre el IND y el PIB real	147
3.12 Distribución de las patentes municipales otorgadas por actividad económica. 2015	148
3.13 Tasa de crecimiento del empleo y la producción, por rama de actividad	149
3.14 Personas ocupadas en la vieja y la nueva economía	150
3.15 Evolución del ingreso real, según tipo de economía	150
3.16 Actividades de mayor peso en el PIB de servicios	151
3.17 Distribución del valor agregado bruto por régimen y tipo de encadenamiento. 2012	153
3.18 Dependencia de insumos intermedios importados del sector agrícola y manufactura, por grupo de productos	154
3.19 Productividad laboral de varios países con respecto a Estados Unidos	155
3.20 Importancia relativa del empleo y la productividad laboral, por sectores económicos. 2012	155
3.21 Descomposición del crecimiento de la productividad laboral. 2001-2015	155
3.22 Salario promedio esperado por años de escolaridad	156
3.23 Diferencia estimada en el salario por hora entre hombres y mujeres, según sector económico	156
3.24 Núcleo duro y posibilidad de movilización de los ocupados, por sector económico. 2015	157
3.25 Inversión en consultorías, ingeniería y diseño, e investigación y desarrollo, por sector y tamaño de empresa. 2013	159
3.26 Distribución de las exportaciones totales de bienes y servicios, tradicionales y no tradicionales	162
3.27 Déficit financiero, déficit primario y gasto por intereses del Gobierno Central	166
3.28 Brecha de sostenibilidad fiscal	167
3.29 Evolución de los ingresos y gastos reales del Gobierno Central	167
3.30 Composición del gasto del Gobierno Central	168
3.31 Exoneraciones indefinidas aprobadas, por legislatura	169
3.32 Cargas fiscales en Latinoamérica. 2013	169
3.33 Deudas interna y externa del Gobierno Central	170
3.34 Evolución de la deuda del Gobierno Central y proyecciones	171
3.35 Rentabilidad promedio de las empresas por intervalo impositivo. 2014	173
3.36 Impacto en la recaudación del impuesto sobre la renta, según tipo de empresas	174
3.37 Variación interanual de los precios, expectativas inflacionarias e inflación subyacente	176
3.38 Precio promedio del petróleo y variación interanual de los precios regulados y no regulados	177
3.39 Tipo de cambio promedio de compra, venta y en Monex	178
3.40 Reservas netas internacionales	178
3.41 Índice de tipo de cambio efectivo real de Costa Rica con respecto a sus principales socios comerciales	178
3.42 Evolución de la tasa de política monetaria y la tasa básica pasiva	181
3.43 Variación interanual del crédito del sistema financiero nacional, por tipo de moneda	181
3.44 Tasas de interés activas promedio del sistema financiero nacional, por moneda	182
3.45 Márgenes de intermediación por moneda	182
3.46 Evolución de la eficiencia operativa del sistema financiero nacional, la banca estatal y la banca privada	183
3.47 Evolución de los gastos administrativos y los ingresos netos, por empleado y tipo de banco	183
3.48 Índice de eficiencia operativa por tipo de intermediario financiero. 2015	184
3.49 Uso de los medios de pago. 2013	185
3.50 Distribución promedio del gasto de consumo de los hogares según medio de pago. 2013	186
3.51 Hogares que realizaron pagos con tarjeta de crédito y recibieron financiamiento de empresas comerciales. 2013	186
3.52 Deuda pagada por los hogares y servicio de la deuda, por quintil de ingreso	187
4.1 Número de leyes en materia hídrica y otros temas ambientales. 1942-2015	198
4.2 Artículos de leyes sobre recursos hídricos que establecen incentivos, según beneficiario. 1942-2015	200

4.3 Solicitudes de viabilidad ambiental por tipo de expediente y actividad económica. 2014	208
4.4 Viabilidades aprobadas y cobertura de los planes reguladores cantonales en el área de los proyectos. 2014	210
4.5 Viabilidades ambientales aprobadas que recibieron seguimiento, según el motivo. 2014	211
4.6 Cantidad de denuncias y actos finales del Tribunal Ambiental Administrativo	214
4.7 Acciones colectivas sobre asuntos ambientales y la totalidad de temas	217
4.8 Acciones colectivas ambientales, según destinatario	218
4.9 Distribución del consumo de energía secundaria, por sector. 2015	220
4.10 Distribución de la flota vehicular, según tipo de vehículo. 1995 y 2015	220
4.11 Emisiones por año del modelo del vehículo, según compuesto químico	221
4.12 Tendencia de producción de energía eléctrica, por tipo de fuente	222
4.13 Contribución de fuentes “antropogénicas” a la contaminación en algunas microcuencas del río Virilla	224
4.14 Área afectada por incendios forestales dentro de áreas silvestres protegidas	226
4.15 Evolución de la superficie de bosque maduro y bosque secundario	228
4.16 Principales usos de la madera. 2014	230
4.17 Relación entre densidad urbana y kilómetros recorridos en vehículo per cápita en varias ciudades del mundo	235
4.18 Actividades productivas, según promedio de hectáreas sembradas por finca. 2014	236
4.19 Promedio del índice de prácticas sostenibles en cultivos seleccionados. 2014	239
5.1 Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón	252
5.2 Distribución de las alcaldías, según partido ganador	253
5.3 Distribución de cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal	254
5.4 Cantidad de partidos políticos que participaron en elecciones municipales	254
5.5 Participación en elecciones municipales en los distritos estudiados	255
5.6 Cantidad de referencias a temas de desarrollo humano en los programas de gobierno, por partido. 2014	257
5.7 Red conceptual de las propuestas partidarias, sobre temas del desarrollo humano. 2014	257
5.8 Cantidad de legisladores declarados independientes, por partido político. 1998-2014	259
5.9 Promedio de aprobación ciudadana de la labor presidencial	260
5.10 Calificación de la gestión del Gobierno	261
5.11 Distribución de la cantidad de convocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias	263
5.12 Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias	264
5.13 Cantidad de decretos emitidos en los dos primeros años de gobierno, por administración. 1990-2016	266
5.14 Decretos ejecutivos según alcance jurídico-político, por administración	268
5.15 Cantidad de leyes aprobadas, según tipo	269
5.16 Comparación entre la agenda legislativa demandada y la aprobada por el Congreso	271
5.17 Temas legislativos más demandados, según posición de las personas consultadas. 2015-2016	272
5.18 Legislación que conlleva una promesa democrática, según asignación de recursos	272
5.19 Variables que inciden en los tiempos de aprobación de las leyes, 2000-2016	273
5.20 Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica. 1978-2015	274
5.21 Evolución de la tolerancia política en Costa Rica	274
5.22 Razón de ciudadanos triplemente insatisfechos con respecto a los triplemente satisfechos	274
5.23 Comportamiento estacional de la protesta ciudadana. 1992-2016	276
5.24 Tendencia de las acciones colectivas, por actor	277
5.25 Actores que se movilizaron, en óptica comparada. 1992-2015	278
5.26 Flujo de actores y tipos de manifestaciones de las acciones colectivas. 1992-2016	279
5.27 Cantidad de acciones colectivas y pronóstico. Enero de 2013 a marzo de 2017	280
5.28 Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados	282
5.29 Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida. 2013-2015	283
5.30 Montos de la cooperación no reembolsable recibida, según fuente	286
5.31 Montos totales de la cooperación reembolsable recibida	286
6.1 Apoyo ciudadano a una democracia estable en Costa Rica	301
6.2 Evolución de las simpatías partidarias	302
6.3 Movilizaciones callejeras (marchas y bloqueos de carreteras), por administración	303
6.4 Intensidad del descontento ciudadano, según tema. 2015	306
6.5 Promedio de descontento ciudadano, por dimensión. 2015	307
6.6 Perfiles de descontento, según los patrones de evaluación ciudadana en las tres dimensiones del malestar	308
6.7 Distribución de las dimensiones del descontento. 2015	309
6.8 Nivel promedio de descontento, según características sociodemográficas y políticas. 2015	311

6.9 Relación entre los mitos y el descontento ciudadano. 2015	316
6.10 Relación entre el descontento y el apoyo al sistema político. 2015	316
6.11 Relación entre los mitos y el apoyo al sistema político. 2015	317
6.12 Interacción entre mitos y edad, y su efecto en el apoyo al sistema. 2015	318
6.13 Características sociodemográficas de las personas más descontentas. 2015	318
6.14 Actitudes políticas, según nivel de descontento en una dimensión y en dos o más dimensiones. 2015	319
6.15 Resultados de la exposición a un vídeo pesimista sobre la situación y futuro del país, para los ciudadanos altamente descontentos	321
6.16 Comparación del apoyo a la democracia entre participantes en los grupos focales y entrevistados en la encuesta Barómetro de las Américas. 2015	324
6.17 Red conceptual de las percepciones de los costarricenses sobre la situación del país	325
7.1 Estimación del porcentaje de acierto de los sectores económicos, por número de iteraciones, según tipo de algoritmo del método del “vecino más cercano”	332

ÍNDICE DE MAPAS

1.1 Índice de prácticas ambientales sostenibles en fincas agropecuarias, por cantón	66
2.1 Extensión agropecuaria y coeficiente de Gini de la tierra, según cantones. 2014	99
4.1 Cobertura de recolección de residuos, por cantón	215
4.2 Gasto per cápita en manejo y disposición final de residuos sólidos, por municipalidad. 2010-2015	216
4.3 Porcentajes de crecimiento de la población en una parte de la GAM. 2000-2011	231
4.4 Densidad habitacional en una parte de la GAM, por distrito	233
4.5 Principales aglomeraciones demandantes de movilidad en una parte de la GAM	234
4.6 Rutas de buses y su densidad en una parte de la GAM. 2015	235
4.7 Cambio en la extensión del territorio agropecuario, por cantón. 1984-2014	236
4.8 Índice de prácticas ambientales sostenibles en fincas agropecuarias, por cantón	238
4.9 Cantones afectados por eventos hidrometeorológicos. 1985-2015	241

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

1.1 Tendencias preocupantes en el mercado laboral	51
5.1 Esquema de análisis del sistema electoral y partidos políticos	251
5.2 Etapas para el ingreso de Costa Rica a la OCDE. 2012-2018	284
6.1 Agrupamiento de las variables en tres dimensiones del malestar ciudadano, según los resultados del análisis multivariado	307
7.1 Trámite de solicitudes de viabilidad ambiental en la Setena	338

ÍNDICE DE IMAGENES

5.1 Afiches de las campañas de invitación a votar y de reciclaje	255
--	-----

Presentación

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

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

Ha transcurrido una década y media del nuevo siglo y el Informe ocupa un lugar importante entre los documentos más esperados, año con año, en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. En la actualidad, es un insumo

básico para orientar y evaluar los procesos decisivos en los distintos campos del acontecer nacional.

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

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

El año pasado, junto al análisis regular en los temas social, económico, ambiental y político, el Informe realizó una investigación que profundizó en el tema del ordenamiento territorial con énfasis en

el crecimiento urbano en el valle Central y los costos que implica la falta de planificación en este campo. Este año analiza el tema del descontento ciudadano, un marco general necesario de entender para dirigir los esfuerzos de la acción política y el contexto electoral del 2017.

Desde el 2003, y en el marco del Conare en asocio con la Defensoría de los Habitantes, el Informe se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, primariamente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas. Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de

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

SAN JOSÉ, COSTA RICA.
NOVIEMBRE DE 2016




ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA
Rector
Universidad Nacional
Presidente del Conare



MONTSERRAT SOLANO CARBONI
Defensora de los Habitantes de la República



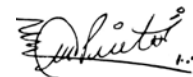
JULIO CÉSAR CALVO ALVARADO
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica



HENNING JENSEN PENNINGTON
Rector
Universidad de Costa Rica



LUIS GUILLERMO CARPIO MALAVASI
Rector
Universidad Estatal a Distancia



MARCELO PRIETO JIMÉNEZ
Rector
Universidad Técnica Nacional



EDUARDO SIBAJA ARIAS
Director
Oficina de Planificación de la Educación
Superior (OPES)

Prólogo al Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación

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

Naturaleza del Informe

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

El Informe no es gubernamental, pero

tampoco antigubernamental. Es un sitio de encuentro y diálogo que provee a la población, sin distinciones ni preferencias, instrumentos de fácil acceso para conocer la situación actual y las perspectivas del país, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de diálogo y negociación, y contribuir a la construcción de acuerdos nacionales.

El Informe no tiene un carácter vinculante. Sin embargo, ha logrado que los problemas y desafíos del desarrollo humano se posicionen ante la opinión pública como temas relevantes. Además, de manera creciente es empleado como fuente de información y consulta por autoridades y funcionarios públicos, dirigentes sociales y políticos, organizaciones y empresas, comunidades académicas, delegaciones diplomáticas e instituciones multilaterales. De esta manera, ha logrado incidir en la formulación de políticas públicas y en la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales.

El Programa Estado de la Nación como centro de pensamiento

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

En la actualidad el PEN tiene una robusta y diversa agenda de investigación, que incluye, además del *Estado de la Nación*, la publicación periódica de los informes *Estado de la Educación*, *Estado de la Región* (sobre Centroamérica), *Estado de la Justicia* y *Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Precisamente ligado a esta última iniciativa, en octubre de 2016 el Programa actualizó su producto más innovador: una plataforma informática, de libre acceso, sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología y la innovación, denominada "Hipatia". Esta herramienta integra un inventario de especialistas costarricenses en ciencia y tecnología residentes en el país y en el exterior, así como de la producción científica y los centros de investigación y desarrollo (I+D) existentes en el territorio nacional. Además incluye dos buscadores: uno para localizar los servicios que ofrecen los centros públicos de I+D y otro para dar seguimiento a las acciones de vinculación con la sociedad que realizan las universidades estatales, por medio de proyectos de investigación, venta de servicios, capacitación y diseño de políticas y productos.

Un método para conocer y pensar el país

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

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

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

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

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

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

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

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

Este Informe

El presente Informe conserva la estructura básica de las ediciones anteriores, una característica propia de un sistema de seguimiento. La parte medular está compuesta por cuatro capítulos (social, económico, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2015 e inicios del 2016, a la luz de las tendencias recientes del desarrollo humano y del marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo. Esto permite al lector comparar y contrastar la información que se le ofrece.

Todos los años el PEN se esmera en innovar. Sin atrevimientos, el Informe

se volvería predecible y perdería interés. Cada año, sin embargo, el esfuerzo en ese sentido es más exigente, debido a las múltiples demandas de distintos actores, tanto para la exploración de nuevas áreas como para la aplicación de metodologías y técnicas novedosas, a fin de obtener datos inéditos y más precisos. En este Vigésimosegundo Informe destacan nuevos datos sobre el mercado laboral, la inversión social a nivel municipal, el decreto ejecutivo como herramienta de gobierno y la sostenibilidad en las prácticas agrícolas, entre otros temas. El capítulo especial de esta edición incorporó, además, un abordaje metodológico diverso e innovador, para analizar los contornos y alcances del descontento ciudadano en el país.

Errores y omisiones

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

Palabras finales

Llegar a veintidós ediciones nos compromete a seguir mejorando la calidad y la trascendencia del Informe, a renovar las estrategias sin abandonar los principios y conceptos con los que nació esta iniciativa.

La responsabilidad del Informe Estado de la Nación está a cargo de un equipo de trabajo relativamente reducido y extraordinariamente comprometido, que ha construido robustos mecanismos y nexos de consulta, así como una red de colaboradores que participan en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con la misma dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado este Programa, con tesón y creatividad, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra

sincera gratitud a todas las personas que lo hacen posible.

La razón de ser del Estado de la Nación es posibilitar el uso del conocimiento como herramienta para el desarrollo humano. Este número, en particular, será conocido y utilizado en un período electoral; por eso, pretendemos que

sus aportes faciliten la comprensión de los problemas nacionales y motiven a la ciudadanía a exigir propuestas políticas de fondo. Así pues, esperamos que este *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.



Jorge Vargas Cullell
Director



Leonardo Merino Trejos
Coordinador de investigación

FICHA 1



Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible

El 1 de agosto de 2016 se realizó en Ciudad de Guatemala el lanzamiento del *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Los principales hallazgos de esta publicación fueron dados a conocer en una conferencia de prensa en la que participaron cerca de treinta medios de comunicación locales, regionales e internacionales, lo que generó cerca de 215 notas periodísticas y reportajes en radio, televisión e internet, durante las cuatro semanas siguientes. Luego de la conferencia se llevó a cabo una presentación abierta al público y un conversatorio con expertos de Guatemala.

La presentación del Informe en los demás países de la región ha seguido el mismo formato que en Guatemala y ha permitido profundizar en temas específicos como educación, crecimiento económico y competitividad, integración regional, patrones de urbanización y huella ecológica, fortalecimiento de las fuerzas armadas, partidos políticos, implicaciones del bono demográfico y envejecimiento de la población. Estas actividades han contado con la asistencia de entre 100 y 180 personas y han tenido una amplia cobertura de prensa.

Los contenidos del Informe también han sido analizados en cerca de veinticinco eventos regionales e internacionales. Cerca de 1.200 ejemplares del Estado de la Región han sido remitidos “puerta a puerta” a presidentes, vicepresidentes y ministros de gobierno, magistrados de las Cortes Supremas de Justicia, diputados y otros funcionarios de Estado, lo mismo que a organismos internacionales y sedes diplomáticas acreditadas en los países centroamericanos, jerarcas de la institucionalidad regional, centros académicos y organizaciones de la sociedad civil, como parte del esfuerzo por poner los hallazgos del Informe a disposición de quienes pueden utilizarlos para tomar decisiones informadas y fundamentar posiciones y propuestas. El resumen de esta publicación fue traducido al inglés y su versión en español ha sido distribuida ampliamente en las actividades de difusión.

El interés generado por el Informe desde su lanzamiento evidencia que existe un vacío de análisis y discusión sobre los temas del desarrollo regional y confirma la pertinencia del Estado de la Región como plataforma de información y conocimiento para suplir ese faltante.

La preparación del Quinto Informe contó con el respaldo financiero del Consejo Nacional de Rectores (Conare) de Costa Rica, el Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca II), el Segundo Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca II) y el Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan), estos últimos auspiciados por la Unión Europea. Complementariamente, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) asignó recursos para una serie de investigaciones sobre la exclusión educativa y laboral de los jóvenes, y la Fundación Avina, la Cooperación Suiza para América Central y el proyecto “Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en Centroamérica”, de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) apoyaron la preparación de estudios sobre temas ambientales y sociales.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA.

FICHA 2



Segundo Informe Estado de la Justicia

En septiembre de 2015, en el marco del convenio Poder Judicial-Conare-PEN, se firmó la carta de entendimiento para elaborar la segunda edición del *Informe Estado de la Justicia*. Después de unos meses de consultas y entrevistas a profundidad para definir contenidos, en diciembre se presentó al Consejo Asesor del Informe la propuesta de investigación. Esta incluye once temáticas específicas y una sección de seguimiento a los desafíos señalados en el Primer Informe. Se tiene la meta de publicar el Segundo Informe a más tardar en marzo de 2017. Los temas por desarrollar son:

- Preparación universitaria y capacitación continua del recurso humano en el Poder Judicial.
- Selección y reclutamiento del personal judicial (jueces, fiscales, defensores).
- Desempeño del Consejo Superior del Poder Judicial.
- Historia de la profesionalización de los recursos humanos en el Poder Judicial
- Tribunal de Inspección Judicial.
- Fuentes judiciales del hacinamiento carcelario.
- Gestión del OIJ: controles democráticos.
- Duración de los procesos en distintas materias judiciales: fuentes y análisis de conglomerados.
- Acciones de inconstitucionalidad: acceso y líneas de votación.
- Territorialización de las estadísticas judiciales.
- Seguimiento a los desafíos del Primer Informe.
- Análisis de la encuesta Barómetro de las Américas 2015 (Lapop).

En el temario destacan algunos estudios que implican la construcción de nuevas bases de datos y complejos procesamientos estadísticos. Tales son los casos de los indicadores judiciales territoriales (mapas de cargas de trabajo y recursos), los datos sobre la cobertura y los tipos de actividades de capacitación (con base en los sistemas de información existentes), los patrones de votación de la Sala Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad, la gestión de casos y los controles democráticos en el OIJ y el desempeño en materia penal según personas intervinientes.

Como actividades asociadas a la investigación, se han realizado sesiones de retroalimentación con funcionarios de diversas instancias que generan datos judiciales, con el fin de intercambiar experiencias y analizar sus limitaciones, tanto en términos de la calidad como de los procedimientos de acceso a la información pública.

Por otra parte, los esfuerzos de difusión del Primer Informe se han concentrado en el sector académico y el sistema de administración de justicia. Entre ellos destaca una ronda de conferencias iniciada en marzo de 2016 y organizada en conjunto con la Escuela Judicial, con el propósito de llevar esta información a los diferentes circuitos judiciales. También se presentó el Primer Informe en un panel de “Judicial Politics”, organizado en el marco de la Conferencia de Estudios Latinoamericanos (LASA), que se realizó en mayo de 2016 en la ciudad de Nueva York.

Se espera terminar la fase de investigación del Segundo Informe en octubre. La redacción y diagramación tomará los cuatro meses siguientes.

RESPONSABLE: EVELYN VILLARREAL.

FICHA 3



Plataforma tecnológica Hipatia

La plataforma tecnológica Hipatia es un bien público creado por el PEN, que ofrece información estratégica sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología y la innovación en Costa Rica. A ella se puede acceder en el sitio www.eccti.or.cr, en el cual están disponibles tres aplicaciones. La primera de ellas incluye *dashboards* o paneles que articulan siete tipos de consultas:

- Estado de la infraestructura en las unidades nacionales de investigación y desarrollo (I+D).
- Caracterización de las personas graduadas en áreas de ciencia y tecnología (CyT) en el país, a partir del año 2000.
- Caracterización de la diáspora de costarricenses especialistas en ciencias e ingenierías.
- Entramado de los principales grupos de investigación en CyT del país.
- Publicaciones científicas registradas en el índice *Scopus*.
- Exportaciones de contenido tecnológico del país, incluyendo indicadores utilizados por la OCDE, así como de las patentes solicitadas y aprobadas a nacionales y extranjeros.
- Proyectos de investigación y contratos de servicio de las universidades adscritas al Conare, activos a abril del 2016.

La segunda aplicación contiene datos georreferenciados sobre las capacidades del país en materia de recurso humano técnico, según cantón y nivel de calificación de los graduados de cada uno de los programas de formación técnica del INA y de los colegios técnicos profesionales del MEP. La tercera aplicación consiste de dos buscadores: uno que permite identificar los laboratorios públicos que ofrecen servicios tecnológicos y otro que brinda información sobre las iniciativas de vinculación que desarrollan las universidades adscritas al Conare.

¿Para qué sirve?

En Costa Rica los datos y análisis sobre el quehacer científico, tecnológico y de innovación son fragmentarios, insuficientes y, con frecuencia, desactualizados. La plataforma Hipatia contribuye a llenar ese vacío, con información de utilidad para la minería de datos, el diseño de políticas públicas, la planificación estratégica de organizaciones y cámaras del sector de CyT, la toma de decisiones empresariales basada en la disponibilidad de recurso humano calificado en áreas tecnológicas, la identificación de desafíos para la educación científica y técnica, el alineamiento entre oferta y demanda de capital humano y servicios tecnológicos y la transferencia de conocimiento entre laboratorios públicos y empresas (privadas y públicas) de base tecnológica.

En términos más específicos, Hipatia ofrece datos desagregados sobre las opciones para el fortalecimiento de las capacidades de formación de capital humano calificado, tanto profesional como técnico. También brinda información relacionada con la diáspora científica, que puede apoyar la formulación de políticas para la retención y posible reinserción del talento nacional, la preparación de las unidades académicas para su eventual regreso y la identificación de oportunidades de cooperación internacional. Por su parte, el inventario de proyectos de investigación y contratos de servicio permite dar seguimiento a la vinculación entre las universidades, los sectores productivos y el resto de la sociedad, así como conocer los temas prioritarios que se impulsa por medio de estas iniciativas. Adicionalmente, la ciudadanía en general cuenta con información relevante para sustentar opiniones críticas sobre el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Costa Rica.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS.

FICHA 4



Estado de la Educación

El *Informe Estado de la Educación* nació en 2006, por iniciativa del Consejo Nacional de Rectores (Conare). Su principal objetivo es brindar a la ciudadanía información relevante, oportuna y veraz, sobre la situación de la educación y las políticas nacionales en este ámbito. Luego de cinco ediciones publicadas, el Informe cuenta con un equipo técnico permanente y numerosos colaboradores que han permitido desarrollar un sistema de seguimiento en esta materia, el que además se nutre con los aportes de las y los académicos de las universidades públicas que reciben el apoyo de un "Fondo Concursable", creado por el Conare con el fin de incentivar la investigación sobre temas educativos.

En 2015 se publicó el Quinto Informe y ya se trabaja en la sexta entrega, que se espera presentar en el primer semestre de 2017. Para ello, como paso inicial se realizó un amplio proceso de consulta a personas expertas y representantes de diversos sectores sociales, con el propósito de formular la estrategia de investigación. Una vez concertada, ésta fue sometida a consideración del Consejo Consultivo del Informe y aprobada por sus integrantes. Sobre esta base se conformó una red de investigadores que está analizando los distintos temas que serán abordados en los capítulos regulares del Informe. Para discutir los primeros avances de estos trabajos se efectuaron varios talleres de consulta entre septiembre y octubre de 2016.

Adicionalmente, en 2016 se hizo la quinta convocatoria del Fondo Concursable, dedicado en esta ocasión al tema "Dinámica y ambientes de aprendizaje en las aulas costarricenses". Se conformó un jurado independiente de especialistas que evaluó las propuestas presentadas y se aseguró de que cumplieran con los estándares requeridos en términos de innovación, rigurosidad y pertinencia. Se seleccionó una propuesta ganadora, a la que se le adjudicaron los recursos del Fondo.

El Estado de la Educación genera distintos productos y bienes públicos. En 2016 hubo dos ejemplos claros de ello: en el mes de agosto se publicó el libro *Historia de la educación en Costa Rica: de la época colonial al presente*, del historiador costarricense Iván Molina, en una coedición del PEN y las Editoriales Universitarias Públicas Costarricenses, y en septiembre se realizó el lanzamiento de la plataforma digital "Costa Rica: educación en cifras", cuyo objetivo es ofrecer a la ciudadanía la información más actualizada en el país en esta materia, según distintas fuentes.

El trabajo realizado hasta el momento ha hecho del Estado de la Educación una fuente de referencia obligada para todas las personas y sectores interesados en la educación costarricense y su fortalecimiento.

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN

FICHA 5

Sistematización de literatura sobre temas fiscales publicada en los últimos veintiún años

La agudización del desbalance financiero del Gobierno Central es un desafío para la estabilidad económica de Costa Rica. A lo largo de los años se han realizado diagnósticos y se han discutido distintas medidas que pretenden mejorar la solvencia fiscal del país. En este contexto, el Conare y el PEN llevaron a cabo una sistematización exhaustiva de las publicaciones académicas y políticas realizadas en los últimos veintiún años, sobre la situación, perspectivas y posibles respuestas a esta problemática. Específicamente, se construyó un inventario de la literatura producida entre 1995 e inicios de 2016, que aborda asuntos relacionados con ingresos fiscales, gasto público y administración tributaria. Para cada tema se identificaron los problemas, soluciones propuestas, reformas promulgadas y proyectos de ley que no han sido aprobados. A partir de esos elementos se elaboraron diagramas de flujo y líneas de tiempo que muestran las diferentes alternativas planteadas.

Con el objetivo de poner los resultados de este esfuerzo a disposición de la ciudadanía, se creó una herramienta de consulta pública a la que se puede acceder por medio de la dirección <www.plataforma.conare.or.cr> y que ofrece información sobre los autores y organismos que han publicado análisis sobre cada uno de los temas mencionados. El propósito de esta iniciativa es que toda persona o grupo interesado logre apreciar la riqueza de pensamiento sobre las finanzas públicas que han generado universidades, organizaciones internacionales, sectores sociales, partidos y personalidades. Esta plataforma se encuadra dentro de la vocación universitaria de contribuir en la búsqueda de las mejores soluciones para el país, mediante el ejercicio de la investigación y el diálogo razonado.

**RESPONSABLES: PAMELA JIMÉNEZ FONTANA
Y JORGE VARGAS CULLELL.**

FICHA 6

Barómetro de las Américas-Costa Rica 2015-2016

En 1978 el Dr. Mitchell Seligson, entonces profesor de la Universidad de Pittsburgh, y un grupo de costarricenses entre los que se encontraba el recordado estadístico Miguel Gómez, se aventuraron a diseñar y aplicar una encuesta para indagar acerca de la opinión de la ciudadanía nacional sobre su sistema de gobierno y sus instituciones, así como para medir su apego a los valores democráticos. Transcurridos 38 años, los estudios de lo que hoy se conoce como el “Barómetro de las Américas”, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt en Tennessee, realizados en asocio con el PEN en Costa Rica, constituyen la serie histórica de datos de opinión pública más larga del continente americano. Durante sus casi cuatro décadas de existencia estas encuestas, que al inicio únicamente recogían el criterio de los habitantes del Área Metropolitana y luego abarcaron a todo el país, han contribuido a recabar sólida evidencia empírica para comprender la evolución de las preferencias y percepciones de las y los costarricenses en diversos ámbitos de la vida en democracia.

El invaluable aporte de esta iniciativa ha permitido documentar los cambios y transformaciones de la legitimidad del sistema político, la tolerancia y la confianza en instituciones clave como los partidos políticos, los tribunales de justicia y la Asamblea Legislativa. De particular importancia ha sido la identificación de una preocupante tendencia de largo plazo, de caída en el apoyo ciudadano a la democracia. Si bien la evidencia aportada hasta ahora es útil para entender este fenómeno, el PEN y Lapop han asumido el reto de investigarlo con mayor detalle y se encuentran en una etapa avanzada en el diseño y formulación de estudios y novedosas estrategias para la búsqueda de explicaciones.

Los años 2015 y 2016 han sido particularmente intensos. Durante estos dos años se realizaron entrevistas en profundidad a ciudadanos, con el objetivo de recopilar información sobre las causas y raíces del descontento. A partir de esos insumos se redactaron nuevas preguntas y se probaron en otra ronda de entrevistas. Al mismo tiempo, se procedió a una revisión completa del cuestionario de la encuesta, lo que condujo a la eliminación de varios ítems empleados en anteriores ediciones. Las nuevas preguntas fueron corregidas e incorporadas en una versión actualizada del cuestionario, la cual se aplicó por primera vez en 2015 y 2016. Los datos de 2015 fueron el principal insumo para elaborar el capítulo especial del presente Informe, titulado “El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica”.

Usando a Costa Rica como “laboratorio”, estos estudios ayudarán a comprender por qué, en democracias maduras, las y los ciudadanos muestran menores grados de apoyo que los exhibidos en décadas previas, y determinar el impacto de este fenómeno en términos de supervivencia del sistema democrático.

RESPONSABLE: RONALD ALFARO

FICHA 7

El PEN y el Sistema de Banca para el Desarrollo

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) fue creado en mayo de 2008, mediante la Ley 8634. Esta última, en su artículo 49, establece que una Comisión Evaluadora formada por representantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, la Federación de Colegios Profesionales y el Programa Estado de la Nación, de manera periódica debe realizar “una evaluación integral del accionar del SBD, en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, razonabilidad en el cumplimiento de directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera, adecuación al Plan Nacional de Desarrollo y los asuntos que la Comisión considere relevantes. Asimismo la Comisión deberá evaluar, en forma separada, el impacto socioeconómico de cada uno de los fondos señalados en el artículo 16 de la Ley”. Posteriormente, el artículo 50 de la Ley 9274, que reformó la Ley 8634, mantuvo esta disposición.

Como miembro de la Comisión Evaluadora, el PEN ha participado en el proceso en dos ocasiones (2011 y 2016). Además, por encargo del Banco Central de Costa Rica, en 2012 llevó a cabo un estudio sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) a los servicios del SBD.

La primera evaluación (2011) encontró un sistema aún no desplegado, con una gestión inicial fallida pero en vías de arreglo y, lo más importante, con inconsistencias y limitaciones en la propia Ley 8634, que le restaban operatividad al Sistema, pese a las enormes expectativas que había generado. El análisis y las recomendaciones de la Comisión Evaluadora fueron recibidos favorablemente por una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que estudió una reforma integral del SBD, la cual fue aprobada en abril del 2015 como la Ley 9274.

A escasos meses de promulgada la Ley, un nuevo organismo del SBD, el Consejo Rector, integró la segunda Comisión de Evaluación. Esta se propuso trabajar, en primer término, sobre los resultados del informe de 2011. Además examinó las modificaciones al Sistema, los avances en su gobernanza, el uso de los fondos, el desarrollo de métodos de medición de impactos, los procedimientos de acreditación, los cambios en las reglas de supervisión prudencial y la relación del SBD con sus colaboradores (el INA y el IMAS, entre otros). También detectó algunos riesgos para el Sistema en el entorno político y económico del país, algunos incluso provenientes de propuestas de condonación o de nuevos proyectos de ley que afectan al SBD, o a sus fuentes de financiamiento. Asimismo, la Comisión de Evaluación ha revisado estudios sobre diversos temas, entre ellos la situación del país en materia de empleo, informalidad y “emprededurismo”.

La existencia de un escenario más complejo para el SBD y la necesidad de realizar análisis más profundos, llevaron al Consejo Rector a aceptar la solicitud de la Comisión de Evaluación, de contar con un plazo mayor para presentar sus hallazgos y recomendaciones. De esta forma se podrá tener un recuento más integral, que dé cuenta de las transformaciones generadas por el cambio en la ley. Al cierre de edición del presente Estado de la Nación, se trabajaba en la redacción del informe final.

RESPONSABLE: MIGUEL GUTIÉRREZ

FICHA 8

El índice de naturaleza de Noruega y su posible aplicación en Costa Rica

En agosto de 2016, con el apoyo del Proyecto Humedales, del Sinac y el PNUD, el PEN organizó un taller con expertos para discutir la posible aplicación en Costa Rica del “índice de naturaleza”, que se utiliza en Noruega para monitorear la salud de sus ecosistemas, a través del conocimiento del estado de diferentes especies como indicador de biodiversidad.

La actividad contó con la participación de un representante del Instituto Noruego de Investigación de la Naturaleza (NINA, por su sigla en noruego), entidad encargada de medir el índice en ese país, quien expuso la metodología y utilidad de esta herramienta. El NINA ya había apoyado una prueba experimental con el índice, realizada por el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) y concluida en 2014, cuyos resultados fueron compartidos por un investigador de esa institución. En el taller también se tuvo la oportunidad de conocer un *software* para el mapeo de la biodiversidad desarrollado por un experto costarricense. Posteriormente, un funcionario del Sinac que desempeña sus labores en el, Parque Marino y sitio Ramsar Las Baulas, presentó los programas de monitoreo de especies que se llevan a cabo dentro y fuera de esa área de conservación. Por último, un consultor independiente analizó los retos que supondría la aplicación del índice de naturaleza en un país megadiverso como Costa Rica.

Se concluyó que el índice podría aplicarse en el contexto costarricense e incluso ampliarse para considerar la biodiversidad marina. Cabe señalar que esta herramienta utiliza el criterio de expertos para estimar la situación de las especies, lo cual resulta de utilidad en los casos en que hay escasez de datos. Sin embargo, se señaló una serie de salvedades, en particular la necesidad de adaptar el índice a los ecosistemas del país. Además se indicó que el reto no reside en lo técnico, sino en la coordinación entre todas las entidades y organizaciones que investigan, trabajan y toman decisiones en materia de biodiversidad.

Así pues, se plantea el reto de unificar los esfuerzos institucionales y decidir sobre la posible aplicación del índice de naturaleza en Costa Rica. Con ese propósito se estarán realizando actividades en 2017.

RESPONSABLE: VLADIMIR GONZÁLEZ.

FICHA 9

Difusión de los productos del PEN

Entre setiembre de 2015 y agosto de 2016 se contabilizan 246 actividades de difusión de los productos del PEN, con 14.001 participantes. El *Informe Estado de la Nación* se presentó en 126 encuentros que reunieron a 6.660 personas. Los hallazgos del *Informe Estado de la Educación* se expusieron en 59 foros que contaron con 4.351 asistentes, y los productos del *Estado de la Región* se han socializado con 1.816 personas en 27 actividades. Además se dio a conocer la plataforma tecnológica “Hipatia”, en 21 eventos en los que participaron 642 personas y el *Primer Informe Estado de la Justicia* fue presentado a 532 personas en 13 foros.

La gestión de prensa en los principales medios de comunicación del país y la región centroamericana incluyó la redacción de cien notas institucionales y comunicados de prensa, así como el contacto directo con 189 periodistas. Este esfuerzo generó 738 notas periodísticas sobre el PEN.

En cuanto a la comunicación digital, se desarrollaron plataformas para el *Vigésimoprimer Estado de la Nación*, el *Quinto Informe Estado de la Región* y más recientemente la herramienta denominada “Costa Rica: educación en cifras 2016”, las cuales están disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr Además, los perfiles del PEN en las redes sociales Facebook y Twitter han logrado atraer a 18.846 y 23.151 seguidores, respectivamente, cifras que han aumentado año a año. Entre el reporte del año anterior y el cierre de edición de este Informe se publicaron en Facebook 410 posts, que han sido vistos 1.376.183 veces.

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

Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop). En el marco de este convenio se siguen impulsando actividades de investigación y capacitación sobre temas del *Informe Estado de la Nación* en el sector cooperativo. En el caso de la investigación, en 2016 se replicó el estudio sobre redes sociales realizado el año anterior en la región de Occidente, esta vez con ocho cooperativas agroindustriales de la región Norte y todas las cooperativas de la región de Los Santos. Esta metodología ha mostrado sus bondades para analizar las relaciones entre cooperativas y otros actores (instituciones, empresa privada, organizaciones comunales, etc.) y aportar elementos para fortalecer la gestión cooperativa.

Dirección General de Servicio Civil (DGSC). La renovación de este convenio da continuidad a más de diez años de fructíferas relaciones. En esta ocasión se incluyó el diseño y ejecución de dos cursos en el campus virtual de la DGSC. El curso “Realidad Nacional” brinda información sobre temas de actualidad y el curso “Desafíos nacionales para la toma de decisiones gerenciales” promueve el análisis de los desafíos del desarrollo humano sostenible, a partir de los informes *Estado de la Nación* y el Plan Nacional de Desarrollo, como insumos de utilidad para el trabajo de los tomadores de decisiones en las instituciones públicas.

Subcomisión de difusión de los informes *Estado de la Nación*, del Conare. Este grupo continúa desarrollando actividades mediante la coordinación interinstitucional de las cinco universidades públicas, con el respaldo de la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social del Conare. Además de los foros y presentaciones de los informes del PEN, se trabajó en la organización de dos conversatorios sobre los resultados del *Quinto Informe del Estado de la Región*: el primero, al que se tituló “Situación ambiental en Centroamérica y desafíos de las universidades públicas”, se llevó a cabo en el marco de la reunión de Vicerrectorías de Extensión del Sistema de Integración Centroamericana de las Universidades (Sicaus) y el segundo, denominado “Educación básica en Centroamérica: situación y desafíos” se realizará en el Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la UNA.

Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro). Se firmó un nuevo convenio para ofrecer a los asociados de esta entidad espacios de reflexión propositiva sobre los desafíos de la educación costarricense, mediante la capacitación sobre los contenidos del *Quinto Informe del Estado de la Educación*. Las actividades se realizan en las filiales de Colypro en todo el país y en coordinación con las direcciones regionales del MEP.

Defensoría de los Habitantes de la República. Se apoyaron los seis talleres de la iniciativa denominada “Derechos humanos y democracia: hacia un mejor servicio público” realizados con funcionarios del IMAS y enfocados en temas de la realidad nacional y la situación de la pobreza.

Instituto de Desarrollo Profesional (IDP)-Ministerio de Educación Pública. En coordinación con el Departamento de Gestión de Recursos del IDP y las asesorías pedagógicas de Estudios Sociales de las direcciones regionales del MEP, se realizaron talleres sobre “El uso del *Informe Estado de la Nación* en el aula” en la modalidad de videoconferencia. Este espacio enlazó virtualmente a docentes de dieciocho regiones educativas.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

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 entabado 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 Vigesimosegundo 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 entabamiento 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%).

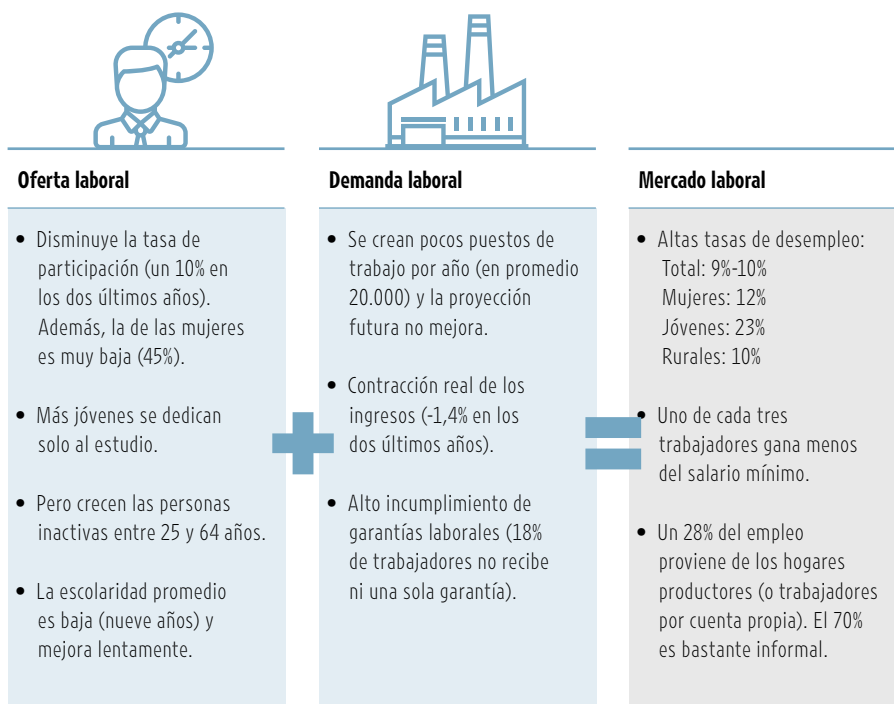
Los emprendimientos de los hogares generan un 28% del empleo nacional, con mayor peso en las zonas rurales (36%). Representan un 30,8% del empleo masculino y un 25,1% del femenino. Los hogares productores se pueden clasificar en tres grupos según su motivación: por necesidad (46,2%), oportunidad (38,5%)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

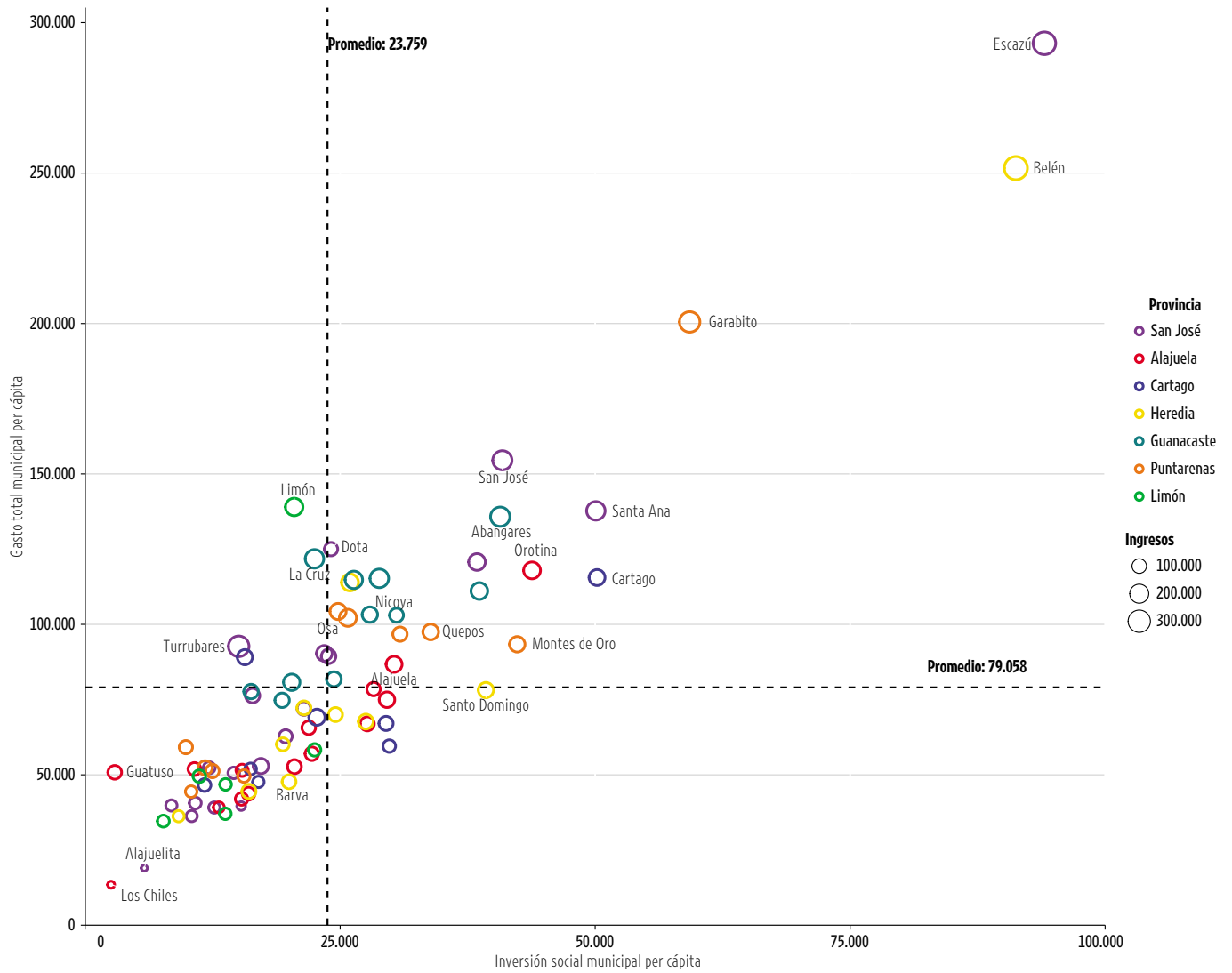
La población migrante que vive en el país, en promedio, tiene un perfil de alta vulnerabilidad en comparación con los residentes nacidos en Costa Rica: baja escolaridad, menor aseguramiento, problemas de empleo (subempleo, bajos ingresos, incumplimiento de garantías laborales y del salario mínimo) y 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 CAPÍTULO 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 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

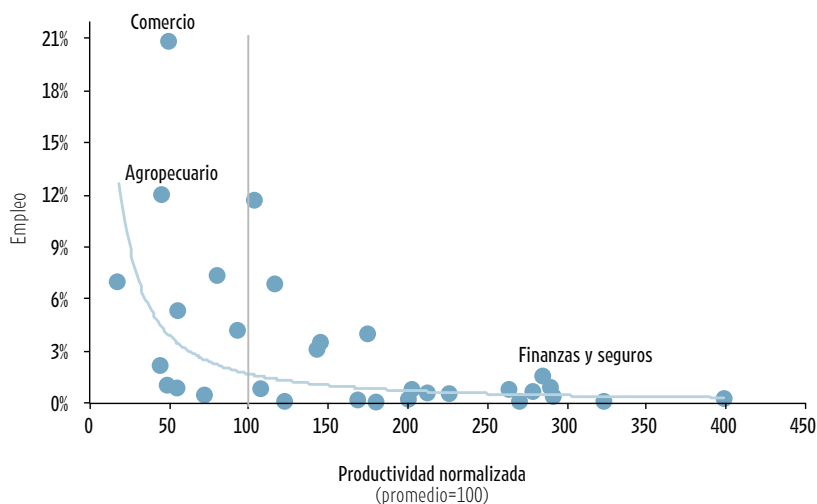
variaciones. Los autores utilizaron los datos de las cuentas nacionales del Banco Central y las estadísticas de empleo del INEC. Por limitaciones de información, solo estudiaron la productividad laboral y no el impacto de otros factores, como el capital. En términos generales determinaron que, con respecto 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-

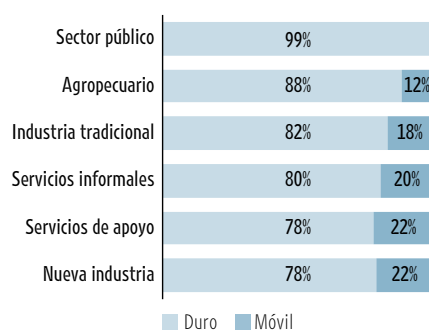
cuidar el núcleo duro de ocupados en el sector agropecuario y la industria tradicional, considerando sobre todo que esas actividades han perdido competitividad y cuotas de mercado en el sector externo (PEN, 2015). Para los empleados en esos sectores, un eventual crecimiento en los servicios no les generará 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 acarreo 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

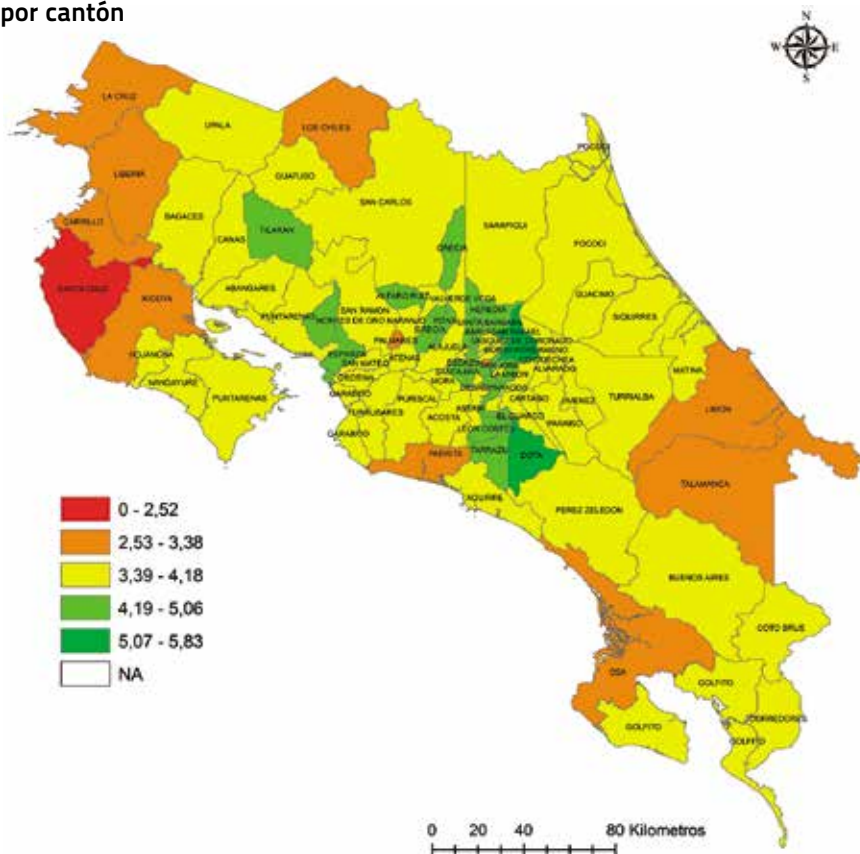
algunos superan el promedio (3,8), en general todos muestran valores bajos (menores a 6) y solo en poco más de la mitad de ellos se encontraron fincas con puntajes mayores a 8. En el mapa 1.1 se pueden observar los resultados: los diez cantones con más prácticas sostenibles se ubican en la región Central (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-

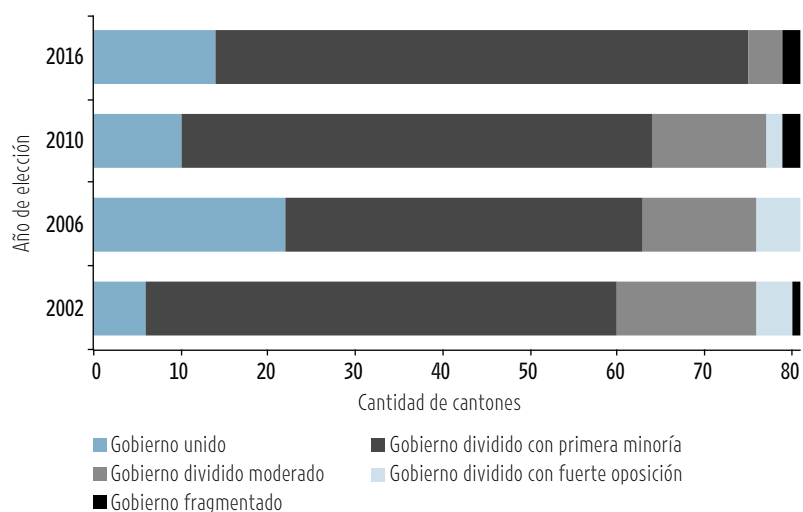
2010 el principal hallazgo fue el creciente pluralismo en la conformación de los gobiernos locales. Este fenómeno no solo se mantuvo, sino que se consolidó con la elección de 2016. Para constatarlo se clasificó a los cantones a partir de dos criterios: la conformación de los concejos y el partido que 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”.

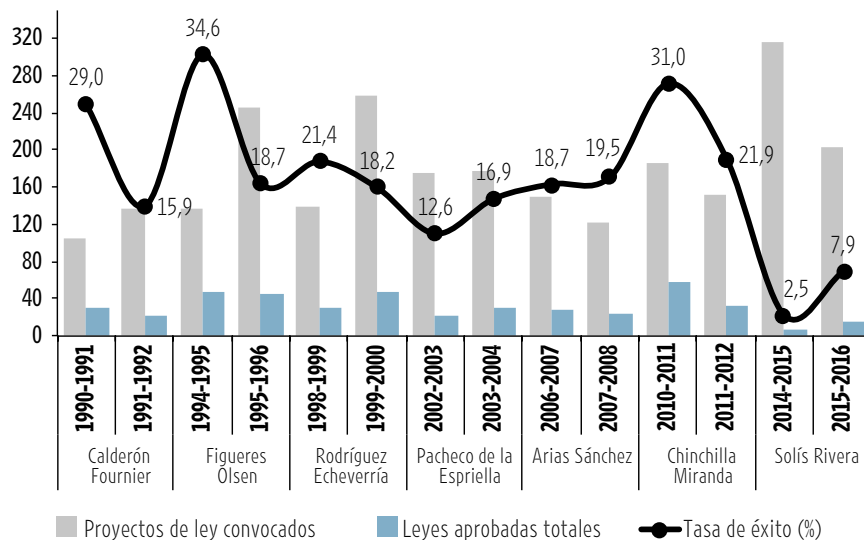
Otro hecho destacable es que, hacia el final del período de estudio, se llevaron a cabo los primeros trámites y pruebas para implementar un mecanismo electrónico que permitirá registrar el voto nominal de cada legislador y, con ello, mejorar la rendición de cuentas en este ámbito.

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.

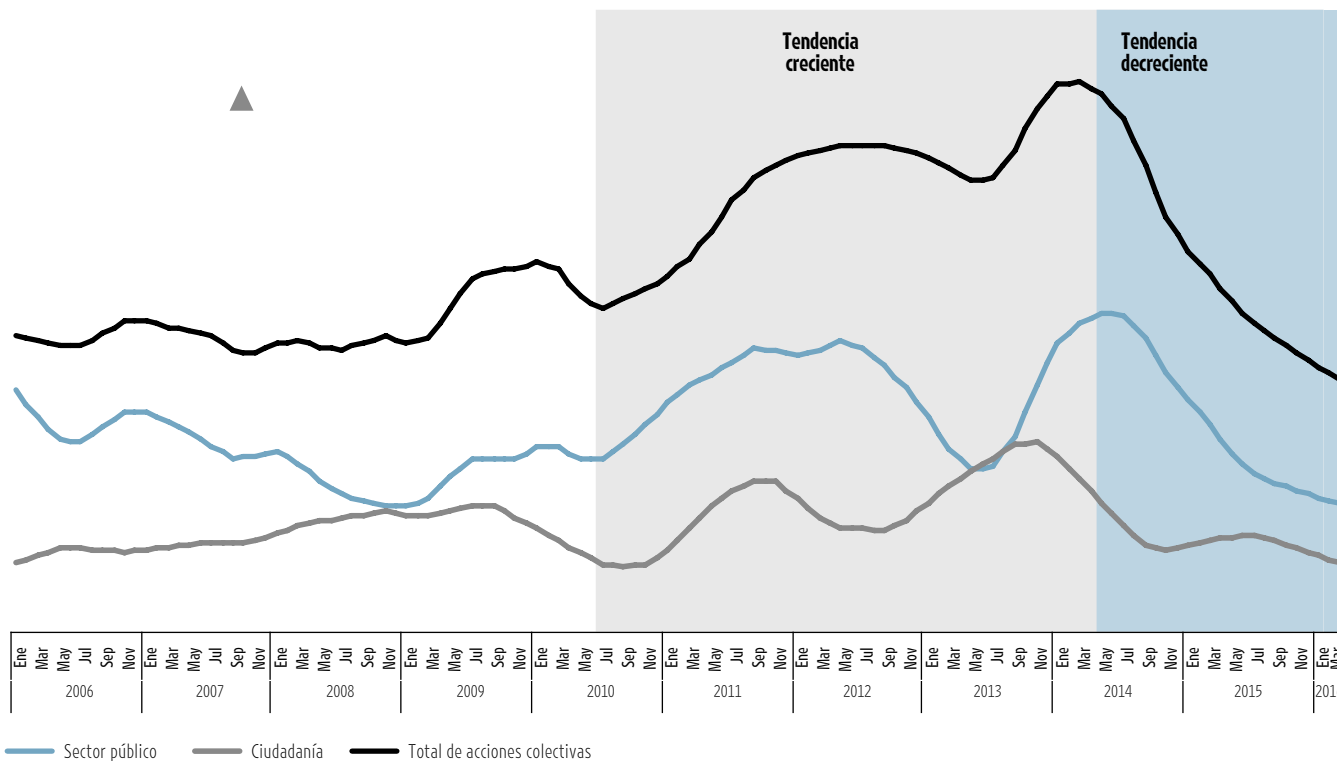
En el 2015 también comenzó un período de inestabilidad en las fronteras nacionales, por el constante arribo de migrantes irregulares que pretenden cruzar Centroamérica para llegar a Estados Unidos. Esto hizo evidente la incapacidad de la institucionalidad regional para

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

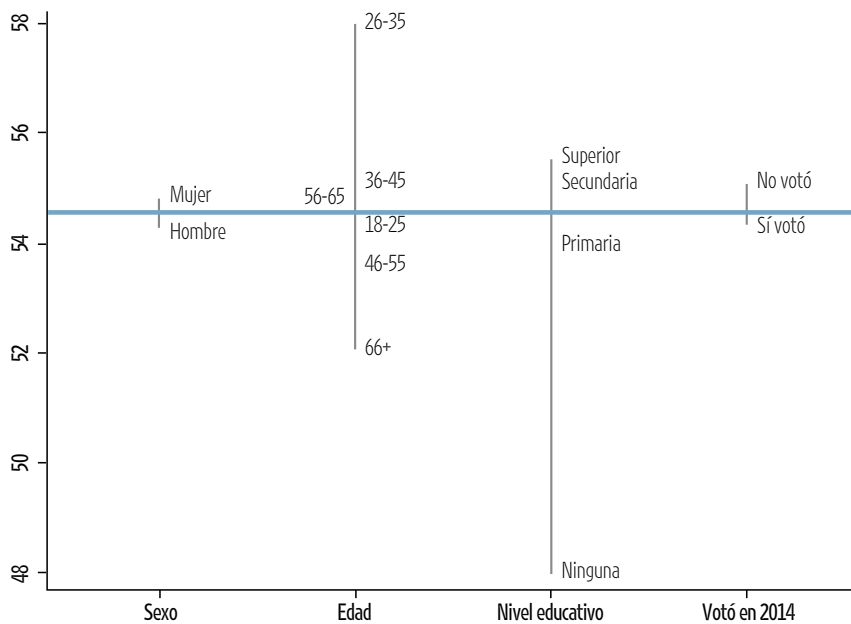
Intensidad del descontento ciudadano, según tema. 2015



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.

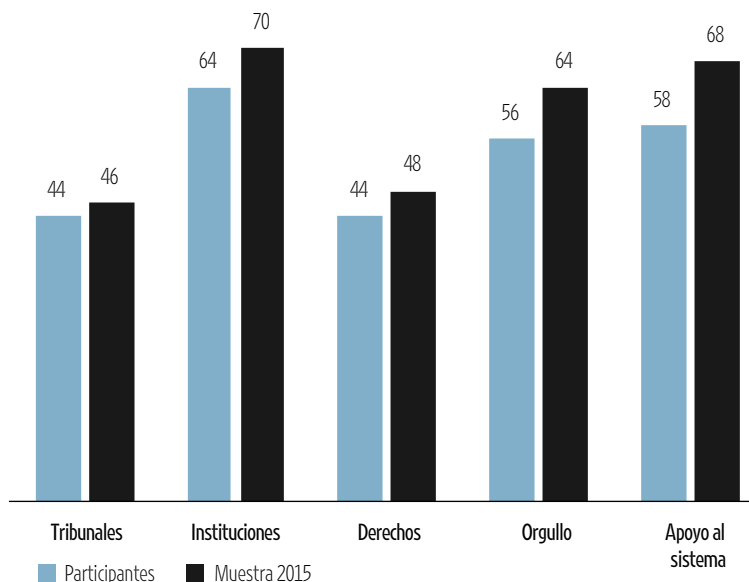
Esta experiencia generó cuatro hallazgos principales. En primer lugar, un estímulo positivo, que minimiza el descontento ciudadano, no solo no reduce ese malestar, sino que lo incrementa. En segundo lugar, un estímulo pesimista, que reproduce el descontento, provoca la respuesta esperada: la percepción 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.

P
A
R
T
E



Seguimiento del desarrollo humano sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	85
Valoración general	87
Valoración del Vigésimoprimer Informe	88
Aspiraciones	88
Introducción	89
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	90
Balance general	90
Miradas en profundidad	92
Igualdad de oportunidades y capacidades	95
Desigualdad estancada en niveles altos	96
Censo confirma reducción de área agropecuaria y aumento en la concentración de la tierra	97
Pobreza por ingresos sigue afectando a uno de cada cinco hogares	100
Simulaciones confirman relevancia del empleo para reducir la pobreza y la desigualdad	103
Estructura y dinámica del mercado laboral: nuevas preocupaciones	104
Gestión de la equidad y la integración social	116
Sostenido esfuerzo de inversión social	116
El rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social	121
Gestión desde el mercado: incumplimiento de garantías laborales	124

HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2015 el coeficiente de Gini fue de 0,516, un valor similar al de los últimos cinco años y mayor al promedio latinoamericano (0,491).

» El ingreso promedio de los hogares tuvo una contracción real del 1,5%. Aunque las magnitudes difieren entre grupos, nuevamente los más pobres estuvieron entre los más perjudicados.

» Sin cambios en la pobreza total. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2015 indican que 317.660 hogares son pobres (21,7%). La pobreza extrema se sitúa en 7,2%, lo que equivale a 104.712 hogares, con una tendencia creciente desde 2010. En número de personas se cuantifican 1.137.881 pobres totales, de los cuales 374.185 son pobres extremos.

» En 2015 la pobreza multidimensional afectó a 318.421 hogares, un 21,8% del total. Desde 2010 este indicador muestra una reducción de 4,9 puntos porcentuales.

» 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 crece 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 que la producción, lo cual es insuficiente para crear más y mejores oportunidades. Actualmente, solo el 16% del empleo se genera en sectores "clave", con fuertes encadenamientos productivos.

» La Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enhopro) 2015 estima que en los hogares del país existen 371.191 emprendimientos, que representan 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 uniformes.

» El VI 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 registrado en el 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) tuvo 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.

» Entre las legislaturas 2006-2007 y 2014-2015 se promulgaron 139 leyes que autorizaron la donación de terrenos en 55 municipalidades, para un promedio de 17 por año. La mayor cantidad se aprobó en años electorales.

» 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.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2015

Indicador ^{a/}	1990	2000	2010	2014	2015
Expansión de capacidades					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,3	78,8
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,0	7,8
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	64,6	63,0	64,7	66,1
Asalariados	72,5	63,7	68,7	69,2	78,2
No asalariados	37,0	35,8	48,9	55,5	62,1
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	48,0	57,7	58,9	60,0
Asalariados	65,4	58,6	63,0	63,1	71,1
No asalariados	3,5	25,0	44,9	50,2	56,1
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{c/} (años)	7,2	8,0	8,8	9,3	9,1
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{c/} (%)	31,2	32,8	40,3	49,6	46,4
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{c/}	23,3	20,3	17,0	14,7	13,9
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{c/} (%)	58,6	69,1	82,4	88,0	87,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{d/} (%)					
Primaria		96,5	98,0	93,3	93,8
Tercer ciclo de secundaria		53,8	69,6	69,8	70,3
Educación diversificada		27,3	38,8	39,6	40,3
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación superior ^{c/} (%)		22,1	25,2	29,0	27,5
Tasa neta de participación laboral ^{c/}	57,3	58,0	59,1	59,5	60,2
Hombres	82,5	79,2	75,9	75,0	74,7
Mujeres	32,5	37,8	43,5	45,2	46,6
Tasa de desempleo abierto ^{c/} (%)	4,5	5,1	7,3	8,5	8,5
Hombres	4,0	4,3	6,0	7,2	7,1
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,6	10,5
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	130,5	135,0
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/} (junio 2015=100)	295.609	367.818	427.969	459.323	460.327
Variación anual del ingreso promedio per cápita de los hogares ^{f/} (junio 2015=100)	-9,1	4,3	-3,9	2,1	-5,5
Gasto público social en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	23,1	24,3
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes del año 2000)	178,4	204,4	239,5	254,5	267,6
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	10,0	11,5
Brechas de equidad					
Coficiente de Ginic ^{g/}	0,450	0,479	0,507	0,516	0,516
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{h/} (veces)	9,3	8,0	10,8	12,7	13,0
Relación de dependencia económica en los hogares ^{g/}					
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	2,2
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9
Hogares pobres ^{g/} (%)	27,4	20,6	21,3	22,4	21,7
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,09	2,29	2,04	2,10	2,07
Exclusión escolar en educación secundaria ^{b/} (%)		11,9	10,2	8,7	9,2
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	7,1	7,9

a/ Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

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

c/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC. A partir del 2010 las cifras fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

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

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor (base junio de 2014). A partir del 2010 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

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

g/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población que está fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la que está dentro de ella. Las cifras a partir de 2010 fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

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

VALORACIÓN GENERAL

En el 2015 no hubo progresos sustantivos 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 (con un coeficiente de Gini de 0,516) y no se logra reducir la pobreza por ingresos (21,7% de los hogares, lo que equivale a 1.137.881 personas). 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 no fue acompañada de mejoras en sus resultados. 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. Lo mismo sucede con la cobertura de la PEA en la seguridad social: su aparente mejoría oculta un bajo incremento en el número de trabajadores asegurados, además de la contracción de la fuerza de trabajo. La tendencia de menores tasas netas de participación está funcionando como una válvula de escape para que los indicadores de desempleo no sean aun peores, pero la disponibilidad de mano obra es esencial para el crecimiento económico.

Por el lado de la demanda, el dinamismo de la economía no está alcanzando para ofrecer más oportunidades laborales a la población. Las proyecciones realizadas

para este Informe con base en la matriz insumo-producto 2012 indican que, en el mediano plazo (2016-2021), el empleo crecerá apenas al ritmo de la producción. En la estructura productiva de hoy solo el 16% de los puestos de trabajo corresponde a sectores que tienen fuertes encadenamientos. 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 de la demanda que desalientan la participación, como la contracción real de los ingresos por trabajo y el alto incumplimiento de las garantías laborales.

En vista de que no es posible obtener mejoras sustanciales en los indicadores de pobreza y desigualdad si no se resuelven las deficiencias en el mercado de trabajo, para este Informe se estimó una serie de escenarios que anticipan el impacto que podrían tener las modificaciones de algunas condiciones laborales. Así por ejemplo, se determinó que la inserción de personas que hoy están fuera del mercado tendría un fuerte impacto sobre la pobreza (-9,2 puntos) y la desigualdad (-9,7%). Otra simulación mostró 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. En este sentido, la recién aprobada Reforma Procesal Laboral es una señal positiva, ya que prevé mecanismos para fortalecer la capacidad de inspección laboral y acelerar la resolución de conflictos obrero-patronales.

De persistir el mal desempeño del mercado de trabajo es claro que, solo para mantener los logros acumulados en desarrollo humano, el esfuerzo de la ISP deberá ser cada vez mayor (más recursos y mejor calidad del gasto). Costa Rica cuenta con un sólido régimen de bienestar que la lleva a invertir un 24% de su PIB en programas sociales. Durante el 2015 esa inversión tuvo un fuerte aumento real, el mayor 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 históricos que había registrado a principios de la década de los ochenta. Este crecimiento fue bastante generalizado, es decir, benefició casi a todos los programas. Sin embargo, no ha sido acompañado de un cambio en la arquitectura institucional del sector social, es decir, se amplió el monto de los recursos para financiar el mismo tipo de actividades. Tampoco se reportan variaciones significativas en la cobertura. En otras pala-

bras, la expansión reciente ha financiado un encarecimiento de los programas sociales.

En la ejecución de políticas sociales -universales y selectivas- el país tiene una marcada tradición centralista, que ha impulsado un enfoque carente de una visión territorial de las necesidades y los impactos. Hoy en día los gobiernos locales tienen una participación limitada en la gestión y financiamiento de las políticas sociales, pero su potencial para jugar un rol más activo es amplio. Este Informe demuestra que las municipalidades no solo cuentan con un marco jurídico que las habilita para ello, sino que, en promedio, ya dedican en cerca del 20% de sus ingresos a inversión social.

En otro orden de ideas, la pobreza por ingresos es más intensa en las zonas rurales. Después de tres décadas de promoción de las exportaciones no tradicionales, la transformación de la estructura productiva no generó mejoras sustantivas en las oportunidades de ingreso digno para las personas que laboran en actividades agrícolas. Los datos del VI Censo Nacional Agropecuario muestran una recomposición del sector por tamaño de las fincas, que dejó como saldo una mayor desigualdad en la distribución de la tierra entre 1984 y 2014 (el coeficiente de Gini pasó de 0,81 a 0,82). En este último año, las propiedades dedicadas a la producción agropecuaria abarcaban un 47,1% del territorio. Sin importar el método de medición (NBI o línea de ingreso), la información indica que a mayor extensión, mayor pobreza. También hay una relación directa y positiva entre el porcentaje del empleo agrícola y los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

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

VALORACIÓN DEL VIGESIMOPRIMER INFORME

En 2014 se afianzaron las principales tendencias en materia de equidad e integración social reportadas en los últimos Informes, tanto las positivas como las que imponen obstáculos al desarrollo humano sostenible. Entre las primeras destacan la expansión en las coberturas educativas y en la proporción de jóvenes que concluyen la enseñanza secundaria, la permanencia de logros históricos en salud, así como el crecimiento real de la inversión social pública. En el otro extremo, las desmejoras parecen cada vez más consolidadas. Continúan sin avances, y en algunos casos acumulan retrocesos, indicadores como el desempleo, la desigualdad, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios, el ingreso de los hogares y el incumplimiento de las garantías laborales y el pago del salario mínimo.

El saldo es poco alentador. El mercado de trabajo -principal fuente de ingresos de las familias- no muestra resultados favorables, ni se espera que lo haga en los próximos años. El dinamismo de la economía no parece alcanzar, por sí mismo, para brindar

más oportunidades a la población que hoy vive en pobreza o, peor aún, que está excluida por factores que bloquean su ascenso social, como las personas adultas con baja escolaridad, los habitantes de regiones periféricas que tienen empleos de baja calidad, las mujeres jefas de hogar con problemas para insertarse en el mercado laboral y los trabajadores informales que no perciben el salario mínimo.

La consolidación de las tendencias adversas en el mercado laboral ocurre en un escenario de crisis fiscal y envejecimiento de la población, ante el cual es imperativo reencauzar los esfuerzos en busca de un mejor desempeño. Del éxito que se obtenga en esa tarea dependerán los resultados en materia de crecimiento económico, pobreza y desigualdad. La hoja de ruta es clara. El desafío no es diseñar, sino implementar con éxito, políticas productivas que estimulen la creación de más oportunidades de empleo bien remunerado, a la vez que se procura elevar la calificación de la fuerza de trabajo.

ASPIRACIONES

EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno¹ de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

INTEGRACIÓN

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

OPORTUNIDADES AMPLIADAS

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

SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población².

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2015, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada.

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

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

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

El capítulo se organiza en tres grandes apartados. El primero proporciona un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Este año se ofrece una mirada en profundidad sobre el tema de la integración social de las personas migrantes.

La segunda parte del capítulo explora la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, vistas como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades.

En esta edición se aprovechan los datos del IV Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014, para estudiar los vínculos entre la tenencia de la tierra, la pobreza y la desigualdad, a nivel cantonal. En materia de pobreza, los resultados de las mediciones basadas en el ingreso de los hogares y las personas se complementan con la aplicación del método multidimensional. Además, por segundo año consecutivo se hace un amplio análisis del mercado de trabajo, uno de los principales factores que explican la creciente desigualdad del ingreso y el estancamiento de la pobreza.

La tercera sección del capítulo evalúa la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado laboral. Sobre este último, con base en el enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, se da seguimiento a la observancia del salario mínimo y las garantías laborales. En el ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en años recientes, con énfasis en el 2015.

Por último, el capítulo analiza el rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social, desde tres vertientes: las competencias formalmente asignadas por la normativa, algunos programas y proyectos desarrollados por las municipalidades, por sí solas o en asocio con entes del Poder Ejecutivo, y el monto de los recursos invertidos en sectores sociales entre 2007 y 2015.

Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades

Como se indicó, esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de la acumulación de capacidades en desarrollo humano, según el desempeño de algunos indicadores sociales en el año 2015 y con respecto a su tendencia de mediano plazo. Además se realiza una mirada en profundidad sobre el tema de la integración social de las personas migrantes en Costa Rica.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2015),

con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional^b. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo (cuadro 2.2).

Durante el 2015 la mayoría de los indicadores sociales mantuvo las tendencias observadas en períodos previos, con algunos logros en áreas específicas y pocos retrocesos importantes. En términos agregados, ninguna aspiración del desarrollo humano registró avances significativos, lo que a la postre equivale a un deterioro. En el acceso al conocimiento se detuvo el progreso sostenido reportado en los últimos Informes. Tampoco mejoró el acceso a un ingreso digno, la aspiración más rezagada en años recientes,

lo que ratifica el estancamiento de la desigualdad, la pobreza y el desempleo.

El acceso a una vida larga y sana mostró un comportamiento similar al de los últimos cinco años: mejoras inerciales que permiten sostener los logros acumulados en décadas pasadas y que mantienen a Costa Rica en posiciones altas a nivel mundial. Una vez más se redujo la tasa de mortalidad infantil, al pasar de 8,0 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos en 2014, a 7,8 en 2015. Otro logro relevante fue el obtenido con la aplicación de programas de detección temprana y tratamiento oportuno del VIH-SIDA, ya que desde 2015 Costa Rica no registra transmisión del virus de madres a hijos. No obstante, en el mismo año hubo un leve descenso en la esperanza de vida, que pasó de 79,3 a

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2015

Desempeño del 2015 con respecto a la tendencia^{a/}

Posición ^{b/}	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora		
Alta	<ul style="list-style-type: none"> Coberturas de la PEA en la seguridad social (asalariados y no asalariados) Tasa de mortalidad infantil 		<ul style="list-style-type: none"> Esperanza de vida 		
Media	<ul style="list-style-type: none"> Jóvenes que no estudian ni trabajan Salario mínimo real Viviendas con acceso a internet Inversión pública per cápita en educación y salud Inversión social pública como porcentaje del PIB 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de desempleo Tasa de participación laboral femenina Incidencia de la pobreza por ingresos Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo Tasa neta de escolaridad en la educación diversificada Población de 12 a 18 años que asiste a la educación Escolaridad promedio de la población en edad activa^{c/} 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de homicidios Ingreso promedio real del hogar Población de 25 a 39 años con secundaria completa o más^{c/} 		
Baja		<ul style="list-style-type: none"> Coefficiente de Gini Población en edad activa con secundaria completa o más 			
Tipo de resultado	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2014 se compara con el valor obtenido en el 2015, y el crecimiento anual del 2015 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2014.

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

c/ "Se mantiene" significa que en 2015 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2014, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

78,8 años. Este cambio se dio tanto entre los hombres (76,8 a 76,4) como entre las mujeres (81,8 a 81,2).

Las coberturas de la población económicamente activa (PEA) en la seguridad social se incrementaron, tanto en el seguro de salud como en pensiones. Este resultado se explica por una disminución de la PEA, ya que, según los registros de la CCSS, en 2015 el número trabajadores asegurados mostró un crecimiento menor que el de los últimos años (1,4%, frente a 3,2% promedio entre 2010 y 2014). Aun persisten retos para lograr coberturas contributivas universales, es decir, para cubrir a todas las personas que están insertas en el mercado laboral y aún no tienen este derecho, situación que revela la informalidad y la precariedad laboral que sufren muchos trabajadores. Una iniciativa en esta línea es un plan aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, con el objetivo de aumentar el aseguramiento de las trabajadoras domésticas, el sector que actualmente tiene las coberturas más bajas (véase la sección “Gestión de la equidad e integración social”, al final de este capítulo).

A diferencia de 2014, cuando se reportó la menor incidencia del dengue del último quinquenio, en 2015 los casos se incrementaron en un 56%, para un total de 17.394, cifra similar al promedio de los últimos veinte años. Tres de cada cinco ocurrieron en las regiones Chorotega (40%) y Pacífico Central (18%). Los cantones más afectados fueron Abangares, Montes de Oro, Santa Cruz y Nicoya. El mosquito *Aedes aegypti*, portador del virus del dengue y de la fiebre amarilla, también transmite otras enfermedades de detección reciente, como el *zika* y la *chikungunya*. A julio de 2016 se había registrado un total de 238 casos autóctonos de *zika*, sobre todo en mujeres (61%) y en los cantones de Garabito (45%) y Quepos (8%). Además hubo 17 casos importados. En cuanto al *chikungunya*, a la misma fecha se habían diagnosticado 1.647 casos, nuevamente con Garabito a la cabeza (35%), seguido por Abangares (34%) y Puntarenas (22%). Estos resultados evidencian que, a pesar de las campañas de eliminación de criaderos y otras estrategias implementadas por el Ministerio de Salud,

no ha sido posible erradicar el mosquito, que sigue teniendo un comportamiento cíclico, determinado en especial por las condiciones climáticas de cada año.

Como ya se señaló, en la aspiración de acceso al conocimiento la mayoría de los indicadores se mantuvo sin cambios, a diferencia de las mejoras sostenidas que habían mostrado en los cuatro años previos. Hay dos excepciones: una nueva disminución del porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan y el aumento de viviendas con acceso a Internet. Sin embargo, preocupa el estancamiento – por cuarto año consecutivo – en las tasas netas de escolaridad en secundaria, sobre todo en el ciclo diversificado, al cual asiste apenas un 40% de la población de entre 15 y 16 años. Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2015, en el grupo de entre 5 y 24 años, el 73,4% asiste a la educación regular, sin cambios con respecto al 2014. Entre los 5 y los 12 años la cobertura es casi universal (97%), pero disminuye a 88% entre los 13 y los 17 años, y es de apenas un 42% entre los 18 y los 24.

El *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) dedicó un capítulo especial al tema de la educación en Centroamérica. En él se plantea que las naciones del Istmo pueden agruparse en torno a tres “situaciones estratégicas de educación”. Costa Rica presenta las condiciones de un sistema educativo maduro, con una base amplia de financiamiento e importantes logros en términos de acceso. Sin embargo, tiene pendientes tres grandes desafíos: ofrecer servicios de alta calidad, universalizar la enseñanza secundaria y elevar el perfil educativo de la fuerza laboral. Para alcanzar esas metas tiene un margen de maniobra limitado, pues el período del bono demográfico se agotará en la presente década (recuadro 2.1).

En la aspiración de acceso a un ingreso digno no hubo cambios relevantes, lo cual es preocupante, pues los últimos Informes han señalado una evolución negativa en los indicadores que se utilizan para su seguimiento. Esto significa un estancamiento en niveles desfavorables. Por tercer año consecutivo los ingresos promedio de los hogares mostraron una contracción real, esta vez de 1,5%. El ingreso por trabajo (que representa

el 81% del total) se redujo en 1,5%, mientras que los subsidios estatales y las becas volvieron a aumentar (8,2%). Entre 2014 y 2015 disminuyeron los ingresos en todos los quintiles, sobre todo en el primero (20% más pobre) y el cuarto. El coeficiente de Gini registró un valor de 0,516, parecido al de los últimos cinco años. La pobreza afectó a un 21,7% de los hogares, sin variaciones estadísticamente significativas en relación con el año anterior. Un 7,2% de los hogares vive en pobreza extrema, y aunque esta cifra tampoco representa un cambio importante con respecto al 2014, sí se observa una tendencia creciente desde 2010. La tasa de desempleo abierto estimada con datos de la Enaho se mantuvo en 8,5%, similar a la de los últimos tres años, y una vez más reflejó un desempeño insuficiente del mercado de trabajo, que no logra absorber una oferta laboral decreciente.

Por último, en la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas por segundo año consecutivo hubo retrocesos, luego de las mejoras observadas entre 2011 y 2013. La tasa de homicidios aumentó 1,5 puntos porcentuales, para ubicarse en 11,5 casos por 100.000 habitantes, con un total de 557 víctimas (80 más que en 2014). Esta cifra es la misma de 2010 y solo es superada por la de 2008-2009, cuando llegó a 11,8. Como se ha reportado en Informes anteriores, el principal método empleado para cometer homicidios es el uso de armas de fuego, el cual representó casi el 70% del total en 2015, uno de los valores más altos de las últimas décadas. Casi la mitad de los homicidios tiene móviles relacionados con el crimen organizado (narcotráfico, venganza y sicariato) y más del 90% se comete con arma de fuego. Otros móviles importantes son robos o asaltos (15%), riñas (9,7%) y problemas personales (9,3%). Las dos primeras categorías disminuyeron significativamente su proporción dentro del total; de hecho, el número de víctimas en esos tipos de homicidios se redujo entre 2014 y 2015.

Además en 2015 se registraron nueve femicidios⁵, tres más que en 2014, aunque menos que el promedio de los últimos veinte años. Si se amplía la definición y se consideran los asesinatos de mujeres por motivos pasionales o sentimentales,

RECUADRO 2.1

Centroamérica requeriría de tres a seis décadas para alcanzar las coberturas educativas de la OCDE

De acuerdo con el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), en materia de logro educativo Centroamérica muestra amplias brechas que son determinadas por la ubicación geográfica y el ingreso de las personas, y que se manifiestan tanto entre países como al interior de ellos. El 60% de la PEA regional tiene seis años o menos de educación, nivel insuficiente para mejorar la productividad y enfrentar los desafíos de la transición demográfica.

Una medida de la magnitud de los retos que afronta el Istmo en términos de cobertura educativa es la comparación con otras regiones, por ejemplo, América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE⁴. En la educación media la cobertura promedio de Centroamérica (52%) es entre treinta y cuarenta puntos porcentuales menor a los promedios de ALC y la OCDE, respectivamente. A la vez, en la última década este fue el nivel que tuvo el menor crecimiento (0,8 puntos porcentuales al año), e incluso en El Salvador y Panamá disminuyó. En la enseñanza preescolar el aumento medio anual de la cobertura fue de 0,9 puntos. En relación con ALC y la OCDE, la brecha es de entre diecisiete y veintitrés puntos.

El Informe realizó una estimación de

la cantidad de años que se requerirían para alcanzar la cobertura promedio que tenían en 2014 las demás naciones de ALC y los miembros de la OCDE, asumiendo que los países centroamericanos mantendrán el ritmo de crecimiento reportado en la última década para cada nivel educativo. Los resultados muestran un panorama preocupante (cuadro 2.3). En preescolar, el plazo estimado sería de entre cinco y seis décadas. No obstante, ese promedio regional está fuertemente afectado por el tiempo que le tomaría a Honduras: más de dos siglos, debido a sus bajas coberturas y lentos ritmos de crecimiento. El escenario más favorable se da en el tercer ciclo, en el cual el conjunto del Istmo necesitaría alrededor de tres décadas para alcanzar los niveles de referencia.

El mayor rezago está en la educación media (completar la secundaria): la mayor parte de las naciones centroamericanas necesitaría más de cuatro décadas para alcanzar el promedio de los países de ALC y más de seis para equipararse con los de la OCDE. En este nivel es también donde las brechas intrarregionales son mayores. Mientras Costa Rica ya igualó a ALC y en poco menos de siete años podría hacerlo también con la OCDE, en Honduras y Guatemala llegar a esos umbrales tomaría

entre cuatro y siete décadas, y en Nicaragua mucho más, debido a que sus coberturas son bajas y crecen a un ritmo lento.

Mientras tanto, se acorta el tiempo para aprovechar el bono demográfico. Los gobiernos se deben plantear metas ambiciosas, no solo con el fin de aumentar la cobertura, sino también la calidad y pertinencia de la educación. En un primer momento, aprovechar el bono demográfico requerirá fortalecer las inversiones en infraestructura, formación docente, y transporte estudiantil, entre otras áreas, para ampliar el acceso y atender la creciente demanda de educación. Estos son los retos que hoy enfrentan Guatemala, Honduras y Nicaragua. Posteriormente, en las fases más avanzadas de la transición, el descenso de la población en edad de estudiar liberará recursos financieros y humanos en los primeros niveles, que podrán destinarse a aumentar la cobertura en secundaria, mejorar la calidad y diversificar las ofertas de formación, en especial para los sectores que tienen rezagos educativos o necesitan desarrollar nuevas competencias laborales (Saad et al., 2008). En esta situación se encuentran Costa Rica, Panamá y, en alguna medida, El Salvador.

Fuente: PEN, 2016.

cometidos por ex esposos, ex concubinos, novios o ex novios, o bien por atacantes sexuales o acosadores⁶, la cifra se eleva a dieciocho, dos más que en 2014.

Miradas en profundidad

Todos los años este Informe busca desagregar los indicadores para profundizar en el estudio de las aspiraciones de desarrollo humano y llamar la atención sobre desafíos pendientes, incluso en áreas en las que Costa Rica exhibe logros importantes. En esta edición se seleccionó el tema de la migración.

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 vivienda⁷. En general, el país muestra dificultades para garantizar la integración social de este grupo.

Como parte de 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.

Oportunidades de empleo: principal razón para migrar a Costa Rica

A partir de la década de los noventa, una vez superadas las crisis políticas de algunas naciones de la región, para amplios sectores de la población

CUADRO 2.3

Centroamérica: años esperados^{a/} para alcanzar la cobertura educativa de América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE, según nivel educativo. 2014

País/Región	Preescolar		Tercer ciclo		Educación media	
	ALC	OCDE	ALC	OCDE	ALC	OCDE
Belice	13,5	16,4	8,4	11,2	20,3	43,7
Costa Rica	0,5	7,3	3,0	5,2	0,0	6,7
El Salvador ^{b/}	7,1	11,9	8,9	10,6		
Guatemala	20,6	30,1	24,6	26,2	46,1	67,2
Honduras	253,8	289,7	107,7	114,2	41,1	63,1
Nicaragua	32,7	43,0	18,2	20,1	77,2	110,8
Panamá ^{b/}	8,7	14,6	16,7	19,3		
Centroamérica	48,1	59,0	26,8	29,5	36,9	58,3

a/ Los años esperados se calculan con base en el aumento promedio anual de las coberturas educativas de cada país durante el período 2005-2014.

b/ No se incluye a El Salvador y Panamá en la educación media debido a que las tasas de crecimiento en el período de análisis fueron negativas, lo que no permite modelar su avance esperado.

Fuente: PEN, 2016, con datos de los ministerios de Educación de los países.

RECUADRO 2.2

Recientes flujos de migración de tránsito

Hacia finales de 2015 Costa Rica otorgó visas de tránsito temporal a alrededor de 7.800 ciudadanos cubanos que pretendían pasar por el territorio nacional en su camino hacia Estados Unidos. Aunque esta situación no era nueva, se convirtió en una crisis cuando el Gobierno de Nicaragua se negó a hacer lo mismo, lo que generó que este grupo, y otros que llegaron posteriormente, se concentraran en la frontera norte, en un número que la Dirección General de Migración y Extranjería estimó en 8.000 personas en su punto más crítico.

Aunque el flujo de cubanos se redujo drásticamente a partir de marzo de 2016,

en los meses siguientes se incrementó la afluencia de migrantes extracontinentales, en especial africanos, quienes huyen de situaciones de guerra, persecución y pobreza. En septiembre de 2016 se conoció que una parte importante de esta población en realidad provenía de Haití. Tanto cubanos como africanos y haitianos tienen como propósito llegar a Estados Unidos. Los primeros están amparados por una ley especial que les permite entrar a ese país al pasar la frontera mexicana. Para el resto, que no goza de ese beneficio, el horizonte es incierto.

Fuente: Segura, G. 2015.

centroamericana el principal motivo para migrar ha sido económico. Costa Rica se ha caracterizado por ser un país receptor neto de migrantes; así lo demuestra el hecho de que un 9% de sus habitantes nació en el extranjero, la proporción más alta de América Latina. Los flujos de inmigración permanente no han variado en los últimos años, pero los de inmigración

temporal se incrementaron un 26% desde 2010 (Sicremi, 2015).

Los datos censales indican que la tasa de crecimiento de residentes nacidos en el extranjero descendió de un 7,5% en el período 1984-2000, a un 2,4% entre 2000 y 2011 (INEC, 2012). Históricamente Nicaragua ha sido el principal país de origen, pues las personas

de esa nacionalidad representan el 74,6% del total de inmigrantes. Cabe señalar, sin embargo, que su participación se ha mantenido sin mayores cambios desde el año 2000, cuando ascendió al 76,4%.

Panamá y Costa Rica tienen un importante flujo circular de trabajadores agrícolas que migran de forma temporal, fundamentalmente en los períodos de cosecha de banano y café. En estas actividades tienen un peso significativo las personas indígenas, en especial de la etnia Ngöbe Buglé, cuyo caso merece atención por las malas condiciones laborales y de vida que enfrentan en el país. El Censo de 2011 contabilizó la presencia de 9.543 indígenas Ngöbe en territorio costarricense, de los cuales 3.015 eran panameños.

Según el Banco Central de Costa Rica, en el período 2013-2014 ingresaron temporalmente al país 41.509 extranjeros, de los cuales 33.478 lo hicieron para trabajar en café, 1.836 en melón, 4.322 en caña de azúcar, 1.250 en naranja y 623 en banano. En los cultivos de melón, naranja y caña de azúcar el 100% de estos migrantes es nicaragüense, en café el 69,5% son panameños, un 30% son nicaragüenses y un 0,5% salvadoreños (BCCR, 2014). Otro flujo que ha aumentado en los últimos meses es el de la migración de tránsito, es decir, las personas que atraviesan el territorio nacional en su camino hacia otros destinos, en especial Estados Unidos (recuadro 2.2).

En sentido inverso, menos del 2% de la población costarricense migra hacia otros países. Sin embargo, este fenómeno tiene importantes efectos en algunos lugares de los que procede una alta proporción de los emigrantes, entre ellos el norte de la GAM, la zona de Los Santos y el cantón de Pérez Zeledón (Vargas, 2005).

En 2015, un 11,9% de la fuerza laboral del país era extranjera y, de ese total, el 81% era nicaragüense (cuadro 2.4). Este grupo tiene un mayor porcentaje de ocupación (64%) y menos población fuera de la PEA (29,1%) que el promedio nacional. Por ramas de actividad, esta población se inserta de manera predominante en el servicio doméstico (39,4% de las mujeres), el sector agropecuario (23,1% de los hombres) comercio y reparación de

vehículos (15,6%), construcción (23,8% de los hombres) industria manufacturera (10,2%), alojamiento y servicio de comidas (14,3% de las mujeres).

Nuevos mecanismos para la regularización migratoria

La base de las políticas de integración de los migrantes debe ser el reconocimiento de los aportes que estas personas hacen a la sociedad, en su búsqueda de mejores condiciones de vida y superación individual (Montero, 2010). En este sentido, la “Política migratoria Integral para Costa Rica”, publicada en 2013, refleja los compromisos del Estado, de gestionar y controlar los flujos migratorios, a la vez que se procura una adecuada integración de estos grupos mediante el trabajo coordinado de las instituciones con competencias en la materia. Desde esta perspectiva, las acciones derivadas de la Política deben contribuir a solventar las necesidades de personas que, por su condición, tienen que ser atendidas de manera particular, principalmente en los servicios públicos y el sistema de seguridad social.

Aunque basada en un enfoque de derechos humanos, la Ley General de Migración (n° 8764), de 2010, estableció mecanismos que a la larga han reducido

las posibilidades de alcanzar la regularización migratoria, como por ejemplo el cobro de cien dólares por cada mes de estancia irregular en el país (Sandoval, 2012). Es necesario adecuar las tarifas y multas previstas en la Ley a la realidad de la mayoría de las personas migrantes, caracterizada por situaciones de exclusión social, bajos niveles educativos, informalidad e incumplimiento de garantías laborales.

La Ley 8764 tampoco contempla las tradiciones culturales y los modos de vida de las comunidades indígenas, pese a que ya antes de su promulgación un voto de la Sala Constitucional (1786-93) había ordenado al Estado costarricense respetar los mandatos del Convenio 169 de la OIT (Ley 7316), para facilitar la documentación y cedulaación de los indígenas Ngöbe Buglé y, consecuentemente, hacer valer las garantías constitucionales y del Derecho Internacional de esta población. Con ese propósito, en mayo de 2012 la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) publicó el Reglamento de Extranjería, en cuyo Título V se desarrolla el tema de las poblaciones indígenas extranjeras y se establece que este grupo tendrá un procedimiento especial para regularizar su situación en las categorías de resi-

dente permanente, trabajador temporal, trabajador transfronterizo y estudiante. Además, con el objetivo de facilitar la regularización de los trabajadores indígenas que migran en forma estacional, se redujo la cantidad de requisitos y el costo de los trámites (Morales et al., 2014).

Otro avance de la DGME en materia de derechos humanos fue la promulgación, en 2015, del “Protocolo de actuación para situaciones migratorias especiales”, que ha resultado de gran utilidad para el abordaje de los casos de migración de tránsito de ciudadanos cubanos y extracontinentales, ya comentados en el recuadro 2.2.

Por otra parte, también cabe destacar el avance que representa la “Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada”, aprobada por la Corte Plena del Poder Judicial en noviembre de 2010. Esta política parte del reconocimiento del complejo y multidimensional contexto en que se produce el fenómeno migratorio y establece lineamientos para asegurar el acceso efectivo a la justicia para las personas migrantes y refugiadas, independientemente de su situación jurídica y las causas que generaron su desplazamiento.

CUADRO 2.4

Indicadores sobre la población de 15 años y más, por país de nacimiento. 2015

Indicadores	País de nacimiento				
	Costa Rica	Nicaragua	Resto de Centroamérica	Resto del mundo	Total
Población económicamente activa (PEA)	1.997.320	217.443	13.792	37.600	2.266.155
Tasa neta de participación laboral	59,1	70,9	57,7	65,2	60,2
Tasa de desempleo abierto	8,5	9,5	8,0	2,1	8,5
Población fuera de la PEA	3.379.138	306.738	23.918	57.690	3.767.484
Personas ocupadas por rama de actividad					
Comercio	17,5	15,6	16,2	24,2	17,4
Agricultura y ganadería	11,1	15,7	9,6	1,3	11,4
Industria manufacturera	10,7	10,2	13,6	6,9	10,6
Servicio doméstico	6,6	17,1	8,9	2,4	7,6
Alojamiento y servicios de comida	6,1	8,9	3,5	11,4	6,4
Construcción	5,5	14,3	6,0	1,5	6,3
Resto de actividades	42,5	18,2	42,3	52,1	40,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2015, del INEC.

Bajo aseguramiento de la población inmigrante limita regularización migratoria

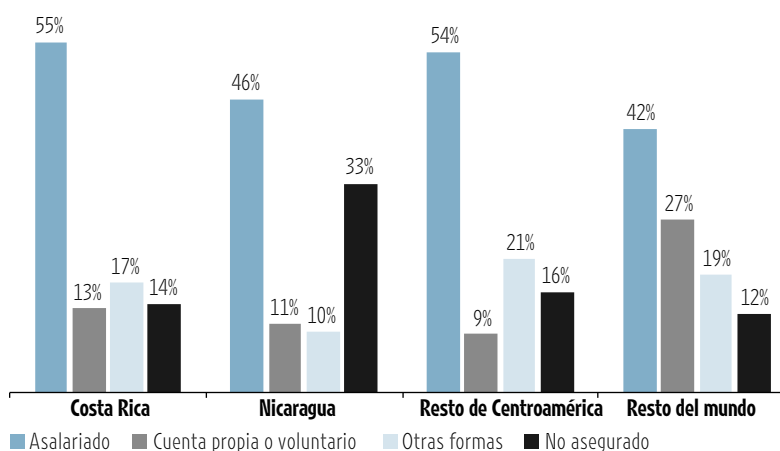
Hasta 2013 el acceso a la seguridad social no dependía de la condición migratoria de los trabajadores. Fue a partir de la promulgación de la Ley 8764 que la CCSS empezó a coordinar con la DGME para restringir la prestación de servicios a quienes estén legalmente en el país⁸. En concreto, se establecieron lineamientos para el aseguramiento en las modalidades de asegurado voluntario y trabajador independiente, para aquellas personas que estén en capacidad de presentar una cédula de residencia vigente, una resolución de aprobación de residencia o categoría especial u otro documento que acredite que se encuentra en proceso de renovación de su cédula de residencia o categoría especial (los dos últimos deben ser extendidos por la DGME (CCSS, 2015). Esto excluye a los migrantes en condición irregular, que no realizan actividades independientes o trabajan en la informalidad.

Según la Enaho 2015, entre las personas ocupadas, un 33% de los nicaragüenses no está afiliado al seguro social, cifra que duplica la de los costarricenses (gráfico 2.1). Además de la vulnerabilidad social, este dato sugiere que el aseguramiento como requisito para alcanzar la regularización migratoria no ha crecido desde que entró vigencia la Ley 8764. Ello se explica por los sectores productivos en los que se insertan los trabajadores extranjeros, en los cuales son frecuentes la morosidad patronal y la alta rotación de personal, ya sea por la estacionalidad de las actividades, o como forma de evitar el pago de cargas sociales, entre ellas el aseguramiento ante la CCSS (Segura, 2016).

Hasta febrero de 2015, de aproximadamente 2.500 empleadores agrícolas que según estimaciones del MAG podrían necesitar mano de obra extranjera, solo un 3% había llenado el formulario para regularizar la situación de sus trabajadores, según lo dispuesto en el decreto n° 38541-DOB-TMSS-MAG⁹, publicado en agosto de 2014. Esto evidencia que en la mayoría de los casos las personas migrantes se hacen cargo de su propia regularización y aseguramiento, y que el nuevo requisito no ha estimulado la

GRÁFICO 2.1

Condición de aseguramiento de las personas ocupadas en el seguro de salud de la CCSS, según lugar de nacimiento. 2015



Fuente: Segura, G. 2016, con datos de la Enaho 2015, del INEC.

responsabilidad patronal. Debe tenerse en cuenta que algunas actividades económicas dependen estructuralmente de la participación de las personas migrantes, como los sectores de construcción, seguridad privada, agricultura y trabajo doméstico remunerado.

A esto se suma la severidad y los elevados costos de las multas¹⁰ y los trámites, que pueden favorecer la irregularidad. La Ley dispone que las personas extranjeras admitidas como no residentes pueden cambiar de categoría migratoria mientras estén en el país, para lo cual deben realizar un trámite que cuesta doscientos dólares. Asimismo, las personas que ingresaron al país como turistas pueden prorrogar su estadía, previo pago de cien dólares.

Es esencial fortalecer las labores de inspección que realiza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, especialmente en las temporadas de cosecha de cultivos que demandan un alto número de trabajadores temporales. Esto puede suponer un reto institucional, pues se requiere mayor flexibilidad y la reorientación de recursos de acuerdo con las necesidades de inspección en algunas épocas.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MIGRACION

véase Segura, G. 2016, en www.estadonacion.or.cr

Igualdad de oportunidades y capacidades

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

Desde este punto de vista el balance del desempeño nacional es negativo: la desigualdad del ingreso está estancada en niveles altos, no hay avances en la reducción de la pobreza medida por ingresos y el mercado de trabajo –la principal fuente de ingresos de las familias– mantiene resultados desfavorables.

En esta edición, el seguimiento de los indicadores tradicionales de desigualdad se complementa con el estudio de la concentración de la tierra, a partir de los resultados del VI Censo Nacional

Agropecuario, que se realizó en 2014, treinta años después del anterior. En materia de pobreza el análisis combina dos enfoques: la línea de ingreso y el método multidimensional. Además, se simulan algunos escenarios para predecir el efecto que tendría sobre la pobreza y la desigualdad la inserción laboral de personas que actualmente están inactivas.

Nuevamente se analiza en profundidad el tema del mercado laboral, como factor explicativo de la pobreza y la desigualdad. Como un aporte novedoso, se actualizó el estudio del empleo con base en la estructura productiva derivada de la matriz insumo-producto del BCCR ajustada al 2012 como año base. Además, con datos del INEC, se elaboraron perfiles de los emprendimientos de los hogares, su motivación y los niveles de informalidad en que operan.

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, en un contexto latinoamericano que avanza en sentido contrario. Un estudio de la Cepal que consideró diecisiete países de la región encontró variaciones estadísticamente significativas en nueve de ellos, sobre todo entre 2010 y 2014. La evolución más favorable la registraron Uruguay, Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana. Costa Rica mostró un estancamiento en ese período y se ubica en la novena posición de menor a mayor desigualdad. Solo en dos países la situación se deterioró: Paraguay y, en especial, Venezuela (Cepal, 2016).

El indicador más utilizado para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini¹¹. El gráfico 2.2 muestra su evolución desde 1987 en Costa Rica. En 2015 la cifra fue de 0,516, sin cambios con respecto al 2014 y similar a los valores reportados en los últimos cinco años, lo que refleja un estancamiento en niveles altos de desigualdad.

En perspectiva internacional, esta cifra 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, 2015).

A diferencia de lo reportado en Informes anteriores, en 2015 el coeficiente de Gini sí reflejó 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. Este cambio se explica por un mayor crecimiento real de los ingresos del quintil más rico.

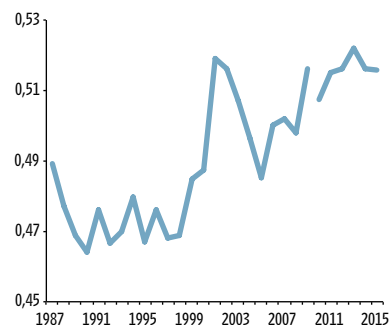
Cuatro regiones tuvieron cifras semejantes: Central, Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte. El cambio interanual 2014-2015 muestra variaciones significativas en la Huetar Caribe (11%), la Pacífico Central (6%) y la Brunca (-2%). Aunque la Huetar Caribe sigue siendo la menos desigual, el aumento registrado la acercó a los niveles de las demás regiones. La Brunca destaca como la más desigual.

En 2015 el ingreso neto promedio mensual de los hogares ascendió a 1.003.155 colones, lo que representa una disminución real del 1,5% en relación con 2014. El ingreso por trabajo (que representa el 81% del total) también se redujo en 1,5%, mientras que los subsidios estatales y las becas volvieron a aumentar (8,2%). La magnitud de la contracción difiere entre grupos, pero los de menores ingresos, de nuevo, estuvieron entre los más perjudicados: los ingresos del primer quintil (los más pobres) cayeron un 3,0% y los del cuarto quintil un 3,4%, en tanto que los otros quintiles mostraron descensos menores al 1%.

Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita se observa que, por tercer año consecutivo, casi todos vieron reducidos sus ingresos en términos reales (gráfico 2.3). Sin

GRÁFICO 2.2

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



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

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

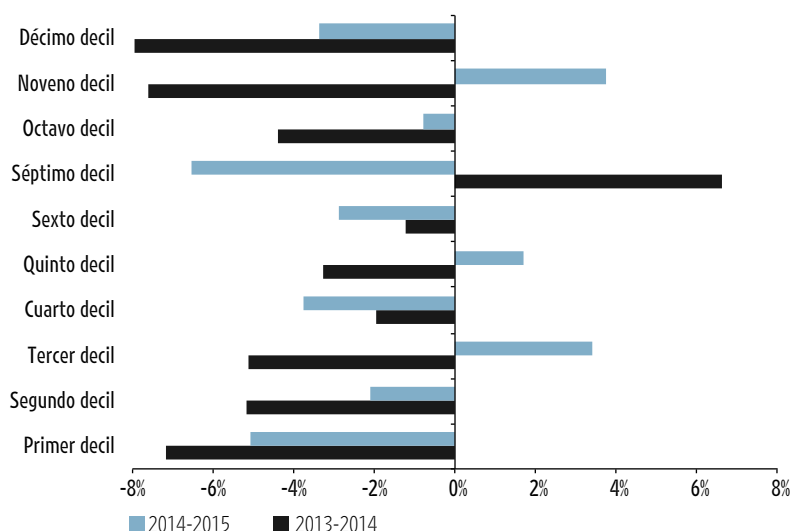
embargo, a diferencia de lo ocurrido en el período anterior, entre 2014 y 2015 los ingresos totales de los más pobres cayeron proporcionalmente más que los de los más ricos. Asimismo, la evolución desde 2010 muestra que en el primer decil estos disminuyeron un 14,9%, mientras que en el décimo aumentaron un 6,9%. Es claro, entonces, que el estancamiento de la desigualdad se da en un contexto de contracción real de los ingresos de los hogares, sobre todo de los más pobres.

Otro indicador de la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. Mientras el primero recibe apenas un 1,2% (sin cambios con respecto al 2014), el décimo concentra un 32,4%. No obstante, cabe indicar que este último porcentaje se redujo en 0,6 puntos con respecto al año anterior, pues el ingreso del noveno decil tuvo un incremento real y su proporción dentro del total aumentó de 17,1% a 18,0%. Otro dato relevante es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% del ingreso, en tanto que el 20% más rico (quinto quintil) absorbe la mitad.

En 2015 los ingresos promedio del quinto quintil fueron 13 veces mayores que los del primero, cifra que no varió significativamente en relación con el año previo, pero que representó un aumento de 2,2 puntos porcentuales con respecto al 2010. Esto quiere decir que, en promedio,

GRÁFICO 2.3

Variación real del ingreso promedio del hogar^{a/}, por decil de ingreso per cápita^{b/}



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio de 2015.

b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.

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

por cada 1.000 colones que percibió el 20% más pobre de la población, el 20% más rico recibió 13.000. Visto por deciles, el décimo¹² tiene un ingreso 27,2 veces mayor que el primero (el promedio para países de la OCDE es 9). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos¹³ y se contrasta con el del primer decil, el indicador para el 2015 asciende a 42 veces, cifra menor que la del año previo, pero similar a las de 2011 y 2012.

Entre 2014 y 2015 disminuyó el ingreso promedio en todas las clases sociales

La desigualdad también puede ser analizada en términos de clases sociales, según la metodología introducida por este Informe en su decimoquinta edición. Las clases sociales se definen como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas participan en la organización socioproductiva.

En Costa Rica, la estructura del mercado laboral por clases sociales muestra

que aproximadamente una de cada cinco personas ocupadas está en las clases intermedias o es un pequeño propietario. Le siguen en importancia los obreros en servicios, los profesionales y medianos empresarios y los obreros industriales, con cerca de un 13% cada uno. Un 9% son otros trabajadores (no calificados), un 7% obreros agrícolas y el 2% restante pertenece a la clase alta.

Entre 2014 y 2015 los ingresos promedio mensuales en todas las clases sociales cayeron en términos reales. Las mayores contracciones se dieron en la clase alta, los pequeños propietarios, el grupo de otros trabajadores y los profesionales y medianos empresarios.

La distribución por sexo, en general, es de 61% hombres y 39% mujeres. Sin embargo, la estructura del mercado laboral presenta diferencias por clases sociales. Las que pueden clasificarse como “masculinas”, pues tienen una proporción de hombres muy superior al promedio, son los obreros agrícolas, los obreros industriales y la clase alta. Los otros trabajadores constituyen una clase “femenina”, en tanto que las clases intermedias y de profesionales y los medianos empresarios son clases “equitativas”, pues en ellas ambos sexos participan en partes iguales.

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

Al avanzar la segunda década del siglo XXI, Costa Rica tiene una sociedad notablemente más grande, urbana y envejecida, y una economía mucho más abierta y dinámica. Mientras ocurrían todos los procesos que dieron lugar a ese perfil, durante treinta años el país careció de información detallada y confiable sobre el sector agropecuario, así como sobre la distribución y la propiedad de la tierra. Ese vacío se subsanó por fin en 2014, al llevarse a cabo el VI Censo Nacional Agropecuario (Cenagro), cuya edición anterior se había realizado en 1984.

El Cenagro recogió información sobre las actividades agrícolas, pecuarias y silvícolas, la distribución geográfica de los cultivos, las prácticas productivas y las formas de tenencia y uso de la tierra (INEC, 2015c). 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.

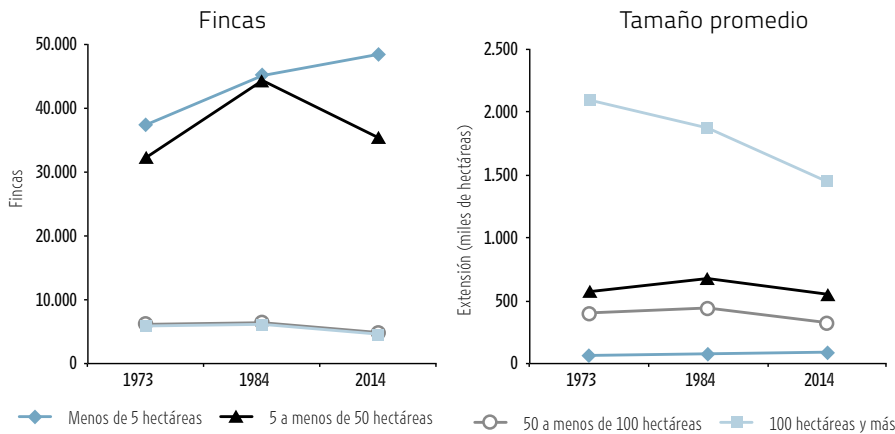
Las fincas pequeñas (de menos de cinco hectáreas) fueron las únicas que crecieron entre los censos de 1973 y 2014. El resto tuvo una contracción que, en términos absolutos, ubica al grupo de entre cinco y menos de cincuenta hectáreas como el que más se redujo (gráfico 2.4).

El uso del suelo, aproximado a través de la actividad principal¹⁴ de las fincas, indica que más de la mitad (53%) se dedica a la producción pecuaria (ganado vacuno, caprino, ovino, porcino, aves de corral y afines), un 41% a la agricultura, un 5% a manejo y protección de bosque, y el restante 1% a otros usos. Al desagregar por tamaño de las fincas hay diferencias notables. Las más pequeñas (menos de una hectárea) se dedican sobre todo a cultivos agrícolas (89%), mientras que las más grandes (cien hectáreas o más) tienen como actividades principales la pecuaria (47%), la agrícola (44%) y el manejo y protección de bosque (8%; para más detalles, véase el capítulo 4 de este Informe).

Un pequeño número de fincas grandes

GRÁFICO 2.4

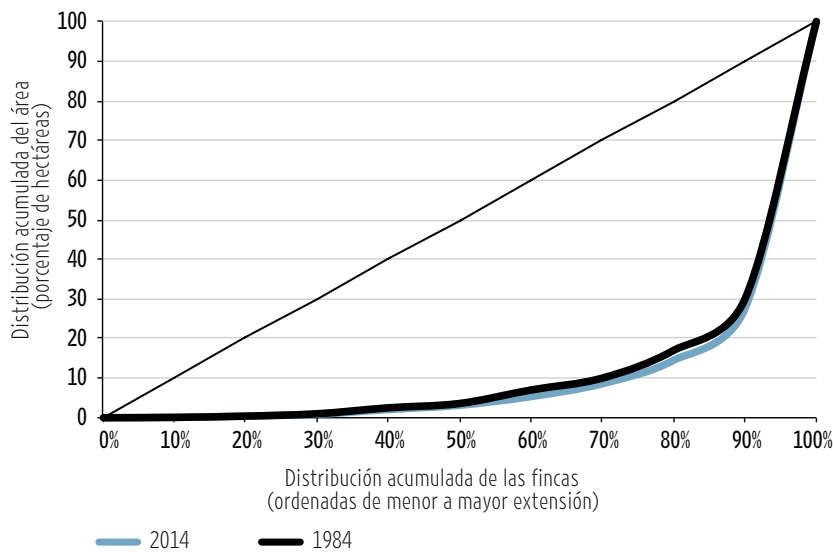
Número de fincas y tamaño promedio, según extensión en hectáreas



Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos de los Censoagro, del INEC.

GRÁFICO 2.5

Curva de Lorenz de la distribución de la tierra agropecuaria. 1984 y 2014



Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos de los Censoagro, del INEC.

(de más de quinientas hectáreas) abarca una cantidad importante del área agropecuaria. 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% apenas representa un 15% (gráfico 2.5).

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 obtenida en 1973 y la de 0,81 registrada en 1984 (Edelman y Seligson, 1994).

Por cantones, los que muestran mayores desigualdades son relativamente pequeños en extensión agropecuaria, excepto Liberia (mapa 2.1). 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 (color

verde oscuro en el mapa) se ubica en puntos intermedios de desigualdad, con coeficientes de Gini que fluctúan entre 0,74 y 0,79.

Pobreza rural asociada a la extensión agropecuaria

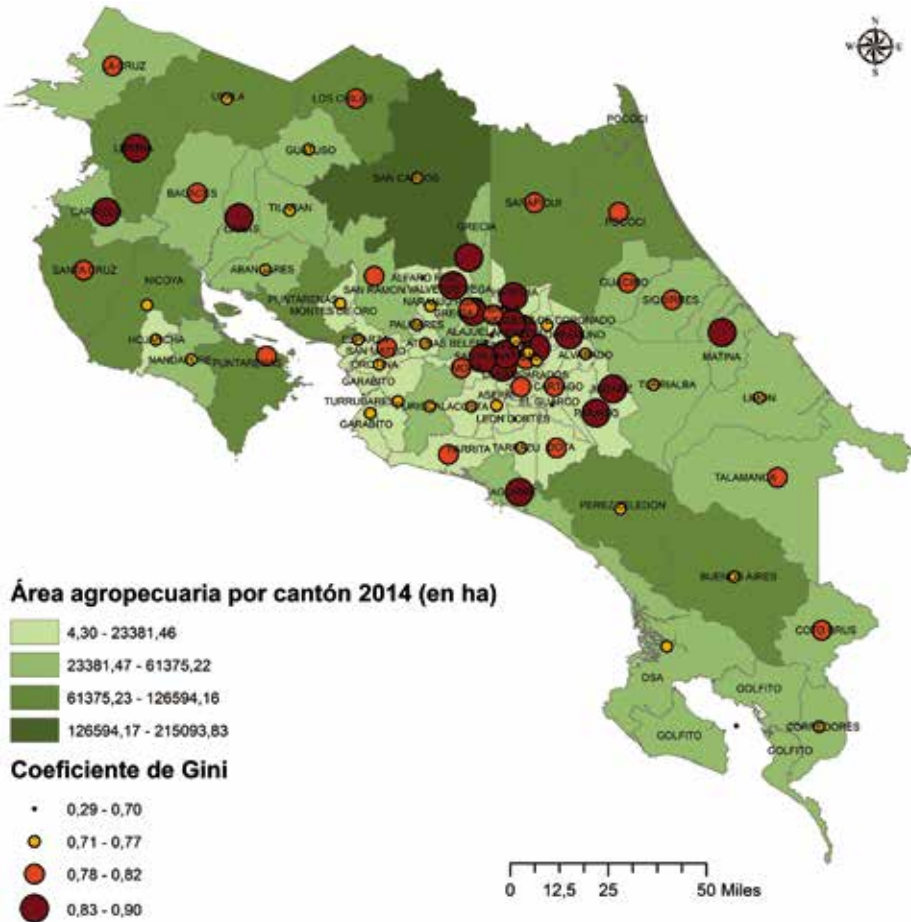
Para analizar si existe un vínculo entre extensión agropecuaria y condiciones de pobreza y desigualdad en los cantones, se utilizaron las bases de datos del Censoagro 2014 y el Censo de Población 2011. Los resultados no muestran un nexo entre concentración de la tierra y concentración de los ingresos, ambas medidas con el coeficiente de Gini, pero sí una clara asociación entre la pobreza de los cantones y la extensión del área agropecuaria, sin importar el método de medición de la pobreza que se utilice (NBI o línea de ingreso).

También hay una relación directa y positiva entre el empleo agropecuario y los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Por cantones, un aumento de un punto en el porcentaje de personas que trabajan en agricultura, incrementa en 0,5 el porcentaje de hogares con NBI (gráfico 2.6). En Matina, Los Chiles y Buenos Aires más de la mitad del empleo está concentrada 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.

No se observa una relación directa entre pobreza y cantidad de fincas, pues estas últimas exhiben una enorme dispersión. En algunos cantones hay altos porcentajes de hogares con NBI y pocas fincas, mientras que en otros sucede lo contrario. Cantones que poseen un número considerable de fincas, como Cartago, Alajuela, Grecia, San Ramón, Puriscal y Turrialba, registran NBI en aproximadamente una quinta parte de sus hogares, pero aportan menos del 15% del empleo agropecuario. Esto sugiere que, aunque son muchas, las fincas son pequeñas y pocas familias dependen del trabajo en ellas.

MAPA 2.1

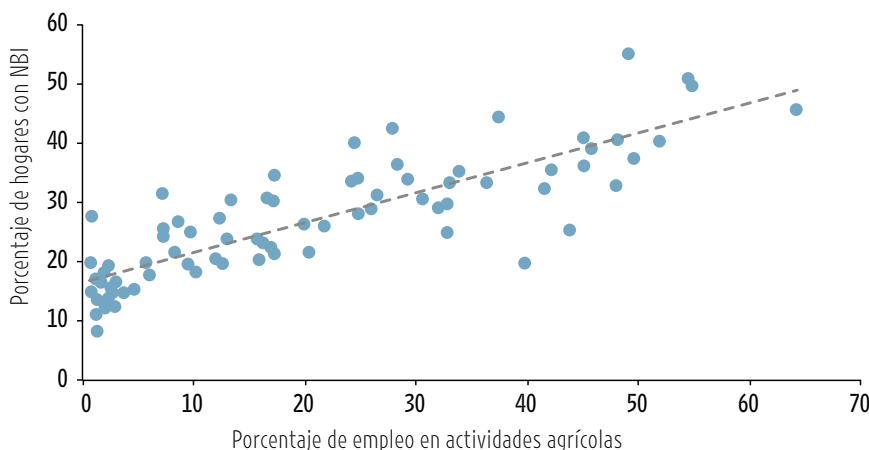
Extensión agropecuaria y coeficiente de Gini de la tierra, según cantones. 2014
(hectáreas)



Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos del Censo 2014, del INEC.

GRÁFICO 2.6

Distribución de los cantones según empleo en actividades agrícolas y hogares con NBI^{a/}. Censo 2011



a/ La relación entre las variables da un $R^2 = 0,7098$.

Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos del Censo Nacional de Población 2011, del INEC.

Hay tres cantones que vale la pena destacar por ser atípicos, ya que en ellos tiene un peso importante el trabajo agrícola, pero hay baja incidencia de hogares con NBI. En Zarcerro un 40% del empleo es generado por el sector agropecuario y solo un 20% de los hogares presenta NBI. En Alvarado las proporciones son de 44% y 25%, respectivamente, y Jiménez reporta un porcentaje similar de hogares con NBI, con un 33% de empleo agropecuario.

Propiedad de la tierra revela brechas de género

Otros aspectos relevantes que indagó el Censo son los derechos de propiedad, la condición jurídica y algunas características de los productores. El 91% del suelo agropecuario tiene propietario o personas que actúan “a modo de propietario”¹⁵ (INEC, 2015c). Además, cuanto mayor es la extensión, mayor es el porcentaje de propietarios. Así, en las fincas más grandes (doscientas hectáreas o más) la tenencia propia representa el 92% y el arrendamiento un 7%, mientras que en las más pequeñas (menos de una hectárea) las proporciones son de 86% y 13%, en cada caso.

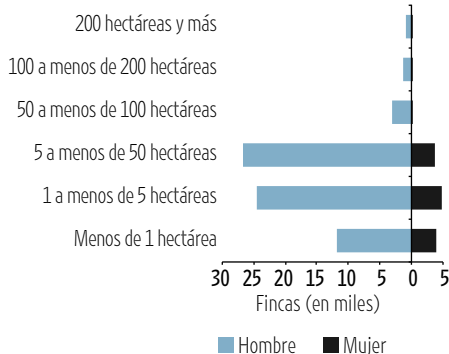
En cuanto a la condición jurídica de quienes manejan las fincas¹⁶, el 87% son personas físicas, un 8,5% son sociedades de derecho y un 3,2% sociedades de hecho (INEC, 2015c). Las personas físicas tienen mayor presencia en las fincas más pequeñas y conforme aumenta la extensión las sociedades van adquiriendo relevancia. En las fincas de doscientas hectáreas o más, las sociedades de derecho representan el 51%, mientras que las personas físicas bajan a un 43%.

En las fincas operadas por una persona física es posible conocer la distribución por sexo. Los resultados indican que solo un 15,6% de las fincas tiene propietarias. El gráfico 2.7 muestra las diferencias según extensión. 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).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CENSO AGROPECUARIO** véase Morales y Segura, 2016, en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 2.7

Distribución de las personas productoras, por extensión de las fincas, según sexo. 2014



Fuente: Morales y Segura, 2016, con datos del Censo agro, del INEC.

Pobreza por ingresos sigue afectando a uno de cada cinco hogares

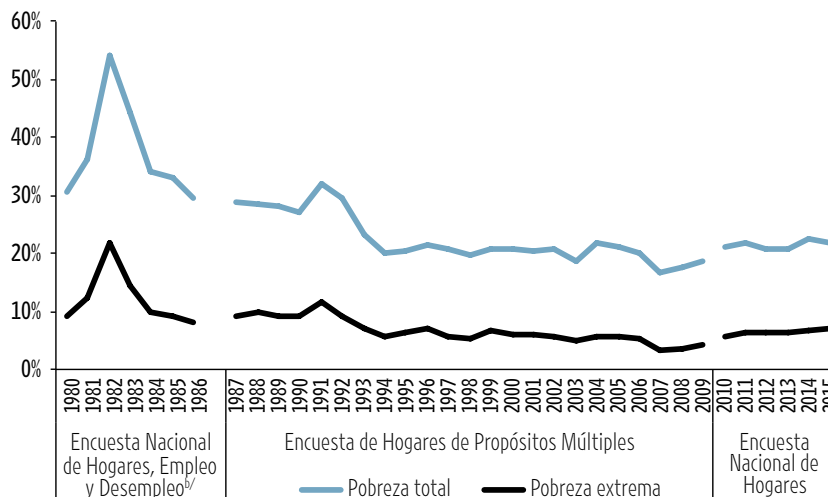
Tal como ha indicado este Informe en ocasiones anteriores, la pobreza es la más grave expresión de la desigualdad, pues las personas que la sufren están en el extremo inferior de la distribución del ingreso y carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades que son básicas para vivir dignamente. Hay varios métodos para estimar la magnitud de este fenómeno; en esta edición se utilizan dos de ellos: la línea de pobreza¹⁷ y el método multidimensional.

Los resultados del método de línea de pobreza se presentan en el gráfico 2.8. Allí se observa 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. En relación con el 2014 esta cifra representa una disminución de 0,6 puntos porcentuales, cambio que no es estadísticamente significativo (al 95% de confianza). La pobreza extrema se sitúa en 7,2%, equivalente a 104.712 hogares. Si se compara con el año anterior tampoco refleja un cambio significativo, pero sí se observa una tendencia creciente desde 2010.

Los porcentajes son mayores cuando se calcula este indicador para las personas

GRÁFICO 2.8

Incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares^{a/}



a/ Los períodos 1980-1986, 1987-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares.

b/ Esta encuesta solo captaba el ingreso familiar primario (sueldos, salarios y renta empresarial). En 1984 no se realizó en el mes de julio, debido a que se llevó a cabo el Censo Nacional de Población y Vivienda, pero sí en marzo y noviembre. La cifra que se consigna en el gráfico es un promedio de ambas.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2011, y las encuestas de hogares del INEC.

(en lugar de los hogares), 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.

Vista por zona de residencia, la pobreza afectó a un 27,9% de los hogares rurales (2,4 puntos porcentuales menos que en 2014), mientras que en los urbanos se mantuvo en 19,4%. Este comportamiento hizo que la brecha entre ambos disminuyera, luego de haberse ampliado entre 2012 y 2014. La zona rural también sufre más la pobreza extrema, con una cifra que casi duplica la de la zona urbana: 11,1% versus 5,7%. Sin embargo, dado que el 73% de la población total de Costa Rica se concentra en las ciudades, la mayoría de los pobres son urbanos: 749.981 (216.419 en extrema pobreza), en contraste con 387.900 pobres rurales (157.766 en pobreza extrema).

Otros indicadores de pobreza muestran comportamientos consistentes con la incidencia. La brecha (o intensidad)

revela que, en promedio, el ingreso de los hogares pobres se alejó en un 8,8% de la línea de ingresos (umbral de pobreza), en tanto que la severidad (desigualdad relativa entre los hogares pobres) fue de un 5,2%. En ambos casos las cifras de la zona rural casi duplican las de la urbana, lo cual significa que en la primera la pobreza es más intensa (los hogares necesitan más ingresos para superar el umbral de pobreza) y más severa (hay una mayor desigualdad relativa entre los hogares que se encuentran en esa condición).

Los hogares y las personas pobres tienen características que ayudan a entender su condición. El gráfico 2.9 presenta una selección de ellas, con datos del 2015. En términos demográficos los hogares pobres suelen ser más numerosos, tener más personas dependientes y mayores porcentajes de jefatura femenina, en comparación con los hogares no pobres. En materia educativa, en promedio, las personas pobres apenas logran terminar la educación primaria, y registran valores más altos en las tasas de rezago escolar y los porcentajes de adolescentes que no asisten a la educación regular.

En las viviendas son mayores las proporciones de hogares con hacinamiento e infraestructura en regular o mal estado, y sin servicios de agua e internet. 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 las personas no pobres. Todos estos problemas se agudizan en los hogares que viven en extrema pobreza.

Disminuye la pobreza en la región Chorotega

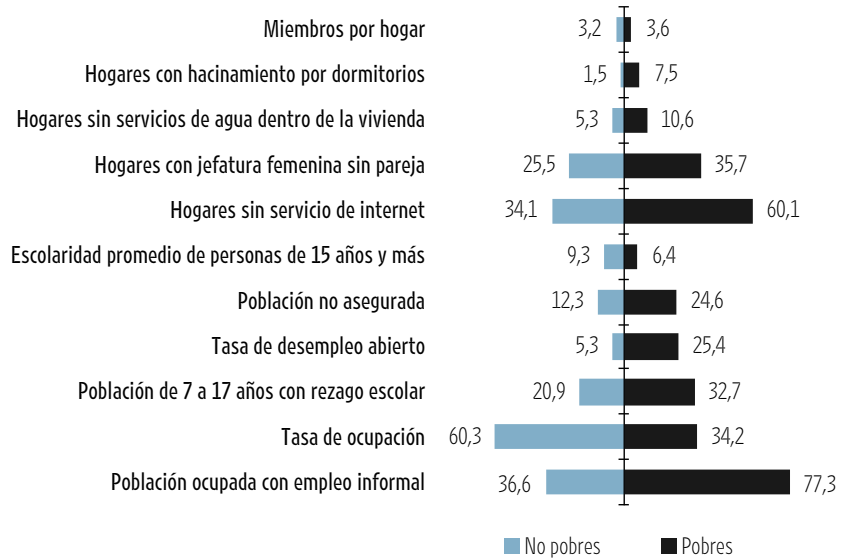
El gráfico 2.10 muestra la situación de la pobreza total por regiones en 2015. Allí se observa que las posiciones de mayor y menor incidencia fueron ocupadas, respectivamente, por la Brunca (35,4%) y la Central (17,1%). Las restantes tuvieron niveles similares entre sí. En el caso de la pobreza extrema, nuevamente las regiones más afectadas fueron la Brunca (13,7%) y la Huetar Caribe (11,1%), cuyas cifras casi duplican el promedio nacional y casi triplican el de la región Central (4,7%).

En términos de la distribución de los hogares pobres, cerca de la mitad reside en la región Central (48,6%) y en orden descendente le siguen la Brunca (12,5%), la Huetar Caribe (12,0%), la Huetar Norte (10,0%), la Chorotega (9,4%) y la Pacífico Central (7,5%). Estos resultados confirman que las acciones de atención de la pobreza no pueden ser homogéneas, es decir, que la formulación de las políticas y programas sociales debe adecuarse a las particularidades de cada región.

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 (gráfico 2.10). No hay una explicación clara para una variación tan fuerte en un período

GRÁFICO 2.9

Características de los hogares y las personas, según condición de pobreza. 2015
(porcentajes y escolaridad en años)



Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2015a.

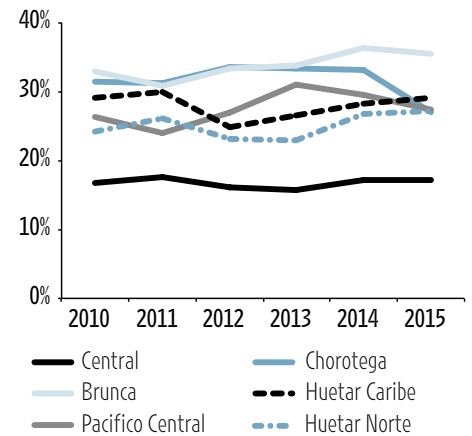
tan corto. Habrá que esperar el comportamiento de los próximos años para determinar si la reducción es sostenible, es decir, si obedece a cambios permanentes en la estructura productiva regional, a factores coyunturales del ciclo económico, o bien a las características de la encuesta de hogares, cuya muestra fue renovada en un 75% en 2015.

Entre los factores coyunturales identificados por la encuesta de hogares en la región Chorotega destaca el comportamiento de los ingresos. Entre 2014 y 2015 el ingreso neto promedio de los hogares creció un 19% en términos reales, situación que benefició a todos los quintiles en las siguientes proporciones: un 8% en el primer quintil, un 14% en el segundo, un 22%, en el tercero, un 24% en el cuarto y un 19% en el quinto. Esta mejora se explica principalmente por el desempeño del mercado laboral, ya que aumentó la ocupación y disminuyó el desempleo (recuadro 2.3).

En el mediano plazo, cabe recordar que la economía de la región –como la nacional– sufrió un severo impacto por la recesión internacional del 2008-2009, que detuvo las tendencias favorables de reducción de la pobreza que se venían registrando desde finales de los años

GRÁFICO 2.10

Incidencia de la pobreza total entre los hogares, por regiones



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

noventa (Sauma, 2011). Sin embargo, a partir de 2012 se empezaron a ver signos de recuperación. Por un lado, se reactivaron algunas inversiones turísticas e inmobiliarias detenidas debido a la crisis, como el Guanacaste Country Club, el proyecto inmobiliario y comercial Las Catalinas, la comunidad de servicios médicos y residenciales Pacific Plaza Health and Living y varios hoteles grandes en playas

RECUADRO 2.3

Factores coyunturales asociados a la reducción de la pobreza en la región Chorotega

En 2015 la región Chorotega experimentó un notable descenso en la pobreza por ingresos. Un total de 5.595 hogares, o 25.440 personas, superó esa condición, lo cual se tradujo en una caída de 6,3 puntos porcentuales en la incidencia. Algo similar ocurrió en la pobreza extrema, que decreció en 1,7 puntos y se ubicó en 10,4%; esto implica que 1.387 hogares, o 7.575 personas, dejaron de ser pobres extremos.

Luego de mostrar signos de deterioro entre 2011 y 2013, la mayoría de los indicadores demográficos, sociales y económicos de esta región mejoró. La principal explicación de los avances está en el desempeño del mercado laboral: en 2014 y 2015 aumentó la población económicamente activa (PEA), total y por sexo, creció la ocupación y se redujo el desempleo. Este último cambió en 2015, pues tenía una tendencia creciente desde 2010.

También mejoró el perfil educativo de los ocupados. En 2015 se amplió la proporción con secundaria incompleta, completa y superior. Además creció el porcentaje de ocupados que son jefes de hogar. Según la posición en el empleo, aumentaron las personas asalariadas, pero sobre todo las que trabajan por cuenta propia.

Por ramas de actividad, se incrementó el empleo en hoteles y restaurantes, es decir en turismo, y disminuyó el generado por el sector agropecuario.

En términos reales, entre 2014 y 2015 creció el ingreso promedio de los ocupados en todos los grupos (hombres, mujeres y todos los niveles educativos), a diferencia de lo que sucedió en el resto del país y del deterioro sostenido que venía mostrando la región desde 2011. Al aumentar el número de ocupados, hay más perceptores, y por lo tanto, mayores ingresos. Según fuentes, se expandió tanto el ingreso por trabajo, como el generado por rentas de propiedad (que tuvo el mayor crecimiento) y por subsidios estatales, aunque este último lo hizo en menor proporción.

Por otra parte, desde el año 2010 la región Chorotega exhibe una tendencia decreciente en el número de miembros de los hogares, tanto pobres como no pobres. También se ha reducido el porcentaje de hogares con jefatura femenina, sobre todo entre los pobres extremos. Otro dato relevante es el aumento en la tasa de desempleo abierto entre los pobres extremos (de 31,1% en 2014 a 41,1% en 2015), lo cual confirma que esta condición es un obstáculo para salir de la pobreza.

Por último destaca la tendencia a la baja en la desigualdad del ingreso, también desde 2010. El coeficiente de Gini pasó de 0,535 a 0,508, entre ese año y el 2015. Sauma (2011) había señalado que la persistencia de elevados niveles de pobreza en la región se explicaba por un conjunto de brechas internas de índole económica, social, geográfica e institucional. Por tanto, indicaba que la reducción de la pobreza sería posible en la medida en que hubiera crecimiento económico y se implementaran o fortalecieran acciones para mitigar las desigualdades, disminuir el desempleo y aumentar los ingresos laborales. También destacaba la importancia de reorientar las políticas públicas, dando énfasis a los territorios y promoviendo un mayor involucramiento de los gobiernos locales.

Será el desempeño de los próximos años el que permita determinar si los positivos resultados del 2015 en la pobreza y el mercado laboral serán sostenibles y se traducirán en un mayor y más duradero bienestar para los habitantes de la región Chorotega.

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

de Carrillo, Santa Cruz y La Cruz. Por otro lado, la ejecución de varias obras de infraestructura pública han llevado más oportunidades de empleo y negocios a la zona: la construcción de una nueva área, que duplicó el tamaño del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber en Liberia, la ampliación a cuatro carriles de la carretera Interamericana Norte entre Cañas y Liberia y algunos proyectos relacionados con el Distrito de Riego Arenal Tempisque. Por último cabe mencionar la apertura de la Universidad Invenio, en Cañas, y los proyectos que surgen a su alrededor, como la construcción de la zona franca “Ecosistema empresarial para la competitividad de la región alta de Guanacaste ABCT” (Abangares, Bagaces, Cañas y Tilarán). El empleo

que generan estas actividades es sobre todo de alta calificación, por lo que, junto con el aumento de operaciones del aeropuerto y el desarrollo de los proyectos de la compañía Ad Astra Rocket, estarían teniendo un impacto significativo en una región que tradicionalmente ofrecía pocos puestos de trabajo para profesionales.

Mejoras en pobreza multidimensional

Como se mencionó anteriormente, otra forma de analizar la pobreza es la aplicación del denominado “método multidimensional”. Tal como reportó el Vigésimoprimer Informe, su implementación en Costa Rica inició en 2014, cuando se firmó una carta de entendimiento entre la Presidencia de la República,

el Ministerio de Desarrollo Social y la Fundación Horizonte Positivo, en conjunto con la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI, por su sigla en inglés), de la Universidad de Oxford. El INEC desarrolló el instrumento de medición, a partir de la metodología Alkire-Foster (Alkire et al., 2015). Este enfoque se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud y protección social. En consecuencia, se define un conjunto de indicadores y se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de ellos.

Los datos publicados por el INEC para el 2015 indican que un 21,8% de los

hogares está en situación de pobreza multidimensional, lo que equivale a 318.421 hogares. Ambas cifras son similares a los resultados de la medición basada en la línea de ingreso (INEC, 2015b). Por zona, un 16,6% de los hogares urbanos y un 35,4% de los rurales son pobres multidimensionales. La intensidad se estima en un 27,7%, lo cual significa que los hogares pobres sufren carencias en 5 o 6 dimensiones. El índice de pobreza multidimensional (IPM)¹⁸ es de 6,0%. Por dimensiones, la que más aporta al 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%).

En el gráfico 2.11 se observa que la pobreza multidimensional disminuyó entre 2010 y 2013 y se estancó en 2014 y 2015. Un estudio realizado por Fernández y Del Valle (2016) demuestra que 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 IPM.

Tres de las seis regiones del país mantuvieron la tendencia decreciente del IPM. No obstante, el balance global fue una desmejora, influida por el desempeño de la Huetar Atlántica, la Huetar Norte y, sobre todo, la Central, que alberga más del 60% de los hogares y, por tanto, tiene la mayor participación en el IPM. Entre los factores que explican este resultado están las condiciones desfavorables del mercado de trabajo, como el alto desempleo y el no aseguramiento ante la CCSS. Nuevamente se refuerza la idea de que, para lograr reducciones sostenidas de la pobreza, el principal reto es mejorar el mercado laboral, tanto en términos de la oferta (nivel educativo y capacitación de los trabajadores), como de la demanda (más empleos de calidad y menos trabajo informal).

Simulaciones confirman relevancia del empleo para reducir la pobreza y la desigualdad

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, R. (2016) realizó varias simulaciones para predecir los sectores en los que podrían insertarse las personas que actualmente están fuera del mercado laboral o buscan empleo y no lo consiguen, así como el impacto que tendría sobre el bienestar de los hogares el ingreso promedio que podrían percibir.

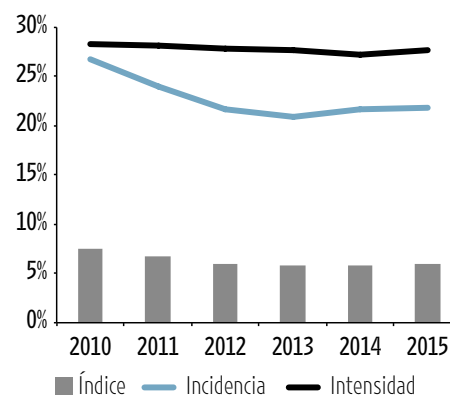
Las simulaciones se realizaron con técnicas en minería de datos. Primero se diseñó un modelo predictivo¹⁹ del sector de empleo al que pertenecería cada individuo, tomando en cuenta las características sociodemográficas de las personas que tienen trabajo. Una vez predicho el sector de empleo, se asignó el ingreso promedio que perciben las personas que actualmente trabajan en él. Con estos ingresos se recalcularon varios indicadores del hogar y se midió el impacto que el empleo tendría en la pobreza y la desigualdad de ingresos en el país. Las simulaciones con los resultados más significativos partieron de los siguientes supuestos:

- Los ocupados que cursaron undécimo año de secundaria pero no se graduaron reciben el título de bachillerato.
- La población desocupada encuentra empleo.
- La población inactiva con edades de entre 25 y 64 años se incorpora al mercado y consigue empleo.
- Las mujeres inactivas que son jefas de hogar, sin pareja y con hijos, obtienen un puesto de trabajo.

Para cada grupo se calcularon dos indicadores: la cantidad de personas que son jefes o jefas de hogar y la condición de pobreza del hogar (cuadro 2.5). Las más afectadas por esta última situación son

GRÁFICO 2.11

Incidencia, intensidad e índice de pobreza multidimensional



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

las personas desocupadas y las mujeres inactivas jefas de hogar. Por el contrario, las personas ocupadas tienen los menores porcentajes de pobreza, por debajo del promedio nacional (21,7%).

La asignación del empleo en cada simulación se muestra en el gráfico 2.12. El principal sector para todos los grupos es el de “servicios de apoyo”, seguido de lejos por la “nueva industria” y los “servicios informales”. Por el contrario, el sector público es el que genera menos empleo, posiblemente porque sus características son muy particulares y difieren del perfil de las personas incluidas en las simulaciones.

Los efectos de las simulaciones en los porcentajes de pobreza y el coeficiente de Gini se presentan en el cuadro 2.5. Debido al tamaño del grupo, el mayor impacto se obtendría de la inserción laboral de las personas inactivas, 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. Las otras dos simulaciones tienen alcances menores, pero siempre significativos. En particular, la asignación de empleos a mujeres inactivas es relevante, no por su efecto 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 trabajo remunerado contribuiría a

CUADRO 2.5

Características de las personas y efectos de las simulaciones de empleo^{a/} sobre la pobreza y la desigualdad. 2015

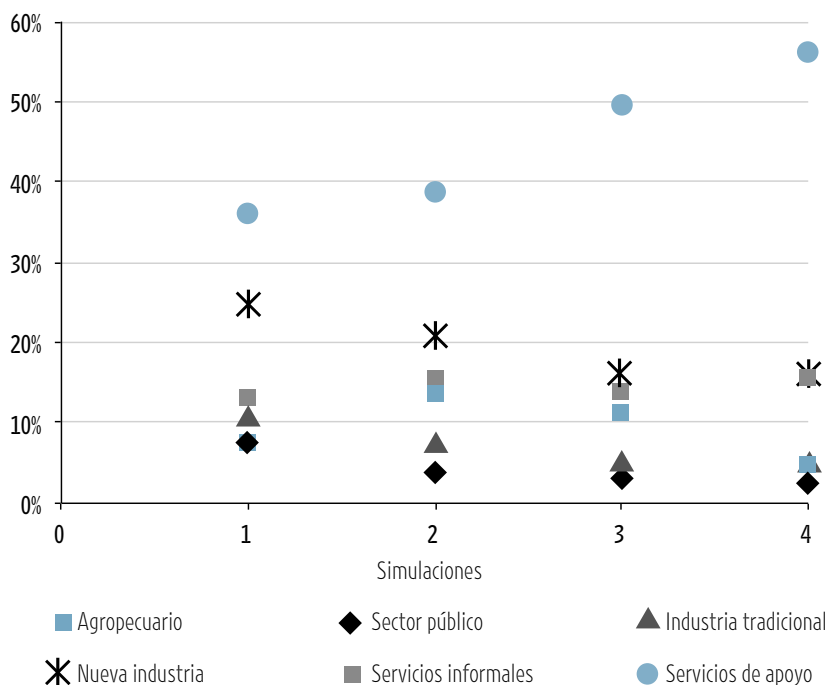
	Simulaciones			
	1. Se asigna un título de bachillerato a las personas ocupadas ^{b/}	2. Se asigna un empleo a la población desocupada	3. Se asigna un empleo a la población inactiva (25 a 64 años)	4. Se asigna un empleo a las mujeres inactivas que son jefas de hogar sin pareja y con hijos
Personas	49.929	192.318	1.502.675	114.946
Jefaturas de hogar	16.806	47.845	390.379	114.946
Porcentaje de hogares en pobreza	12,0	45,1	25,9	36,6
Efectos sobre los niveles de pobreza totales del país				
Porcentaje de hogares pobres	20,2	17,5	12,5	20,1
Reducción en puntos	1,5	4,3	9,2	1,6
Reducción en hogares	24.904	62.327	135.012	23.417
Efectos en la desigualdad del ingreso en el país				
Coefficiente de Gini	0,494	0,491	0,466	0,509
Reducción porcentual	4,2	4,9	9,7	1,4

a/ La simulación consiste en predecir el sector de empleo más factible, en función de las características de las personas. Luego se asigna el ingreso promedio que perciben las personas que actualmente están ocupadas de ese sector. Con esta información se recalculan los indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso para todo el país.

b/ Este escenario consiste en asignarle el título de bachiller a las personas ocupadas que terminaron la secundaria, pero no se graduaron, y simular la movilidad laboral que tendrían con esa nueva condición.

Fuente: Segura, R., 2016, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

GRÁFICO 2.12

Sector de empleo asignado^{a/} a las personas en las simulaciones^{b/}. 2015

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.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SIMULACIONES DE MOVILIDAD LABORAL

véase Segura, R., 2016, en www.estadonacion.or.cr

Estructura y dinámica del mercado laboral: nuevas preocupaciones

Uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano es el acceso a un ingreso que les permita a las personas -y sus familias- satisfacer un conjunto de necesidades básicas para vivir con dignidad. Ediciones anteriores de este Informe han documentado que el desempleo 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

a/ Se predice el sector en el cual podrían trabajar las personas en cada escenario, en función de características como sexo, edad, lugar de residencia y nivel educativo, entre otras.

b/ Las simulaciones se basan en los escenarios o supuestos que se presentan en el cuadro 2.5

Fuente: Segura, R., 2016, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

desigualdad y el estancamiento de la pobreza por ingresos.

Nuevas evidencias suman nuevas preocupaciones. El análisis de la estructura productiva según la matriz insumo-producto 2012 (MIP 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 y las condiciones del mismo mercado desalientan la participación de los grupos en edad productiva (se contraen las tasas de participación laboral y crece el número de 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 Vigésimo primer 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. Costa Rica no realiza estudios prospectivos sistemáticos de necesidades a nivel de sectores económicos y, sin esa base, mucho de lo que se diga tendrá un sesgo especulativo. 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 (recuadro 2.4).

El estudio detallado del mercado laboral tiene por objetivos analizar a profundidad las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, documentar mejor las brechas observadas y precisar desafíos sobre las políticas públicas que es necesario rediseñar para revertir las tendencias negativas en estas materias.

Persisten problemas de generación de empleo, pese a menor participación laboral

Los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), del INEC, confirman la debilidad del mercado de trabajo para generar nuevos puestos. Desde inicios de

RECUADRO 2.4

Encuesta Nacional a Empresas (ENAE)

A partir del año 2015 el INEC realiza la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE) con el objetivo de generar, por medio de consultas a los patronos, información sobre empleados, puestos de trabajo, remuneraciones y horas laboradas. Estos datos permiten conocer el perfil ocupacional de los trabajadores y caracterizar a las empresas en términos de horas trabajadas y estructura de las remuneraciones, por sector económico, grupo ocupacional y sexo.

La unidad de selección de la muestra son las empresas privadas que emplean a diez o más personas y la unidad de análisis es el o la trabajadora. El marco muestral es el Directorio de Empresas y Establecimientos (DEE) del INEC y la consulta tiene una periodicidad trimestral. Cada encuesta incluye alrededor de mil empresas, con una cobertura geográfica nacional. Por actividad económica excluye a los siguientes sectores²⁰: agropecuario, construcción, administración pública, seguridad social, servicio doméstico y organizaciones extraterritoriales.

Los principales resultados de la ENAE 2015 son:

- Más del 95% de las personas trabajadoras tiene un contrato por plazo indefinido con su patrono.
- Las actividades de comercio y otros servicios concentran el 61% de los ocupados. Por el contrario, los directores y gerentes tienen la menor proporción de personas trabajadoras, con menos del 5% en cada trimestre.

- La participación masculina (67%) predomina sobre la femenina en casi todas las actividades, excepto en enseñanza, donde 68 o 69 de cada 100 trabajadores son mujeres.
- Las empresas comerciales tienen, en promedio, una jornada ordinaria más amplia. Por el contrario, en el sector de transporte y almacenamiento el promedio de horas extraordinarias es claramente superior al resto.
- Las mayores remuneraciones promedio por persona corresponden a la enseñanza, y en el extremo opuesto se ubica el sector de alojamiento y servicio de comida. Además del salario mensual, el 2% de los trabajadores recibe salario en especie, 37% pago de horas extraordinarias y entre un 23% y un 29% otras remuneraciones.
- Las plazas con mayor frecuencia de rotación (desvinculados y nuevas contrataciones²¹) fueron las de choferes, cajeros, guardas de seguridad y operadores de *call centers*. Por su parte, los puestos que generaron más vacantes fueron los de soldador, guardas de seguridad y empacadores.

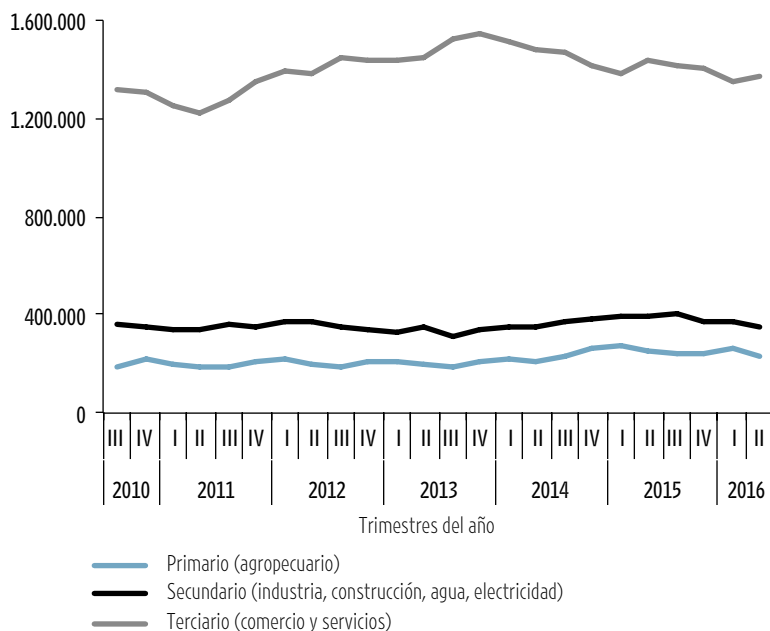
La ENAE suple una necesidad de información que tenía el país, sobre las personas trabajadoras desde el punto de vista de las empresas. Los esfuerzos del INEC, a corto y mediano plazo, se enfocarán en la consolidación de esta encuesta, con el objetivo de que se constituya en una fuente de referencia sobre el tema.

Fuente: INEC, 2016a.

2014 y hasta mediados de 2016 (segundo trimestre) el número de ocupados se contrajo, tanto al considerar la variación interanual como la trimestral (gráfico 2.13). Al desagregar por rama de actividad, se observa que desde mediados de 2014 el empleo en el sector terciario,

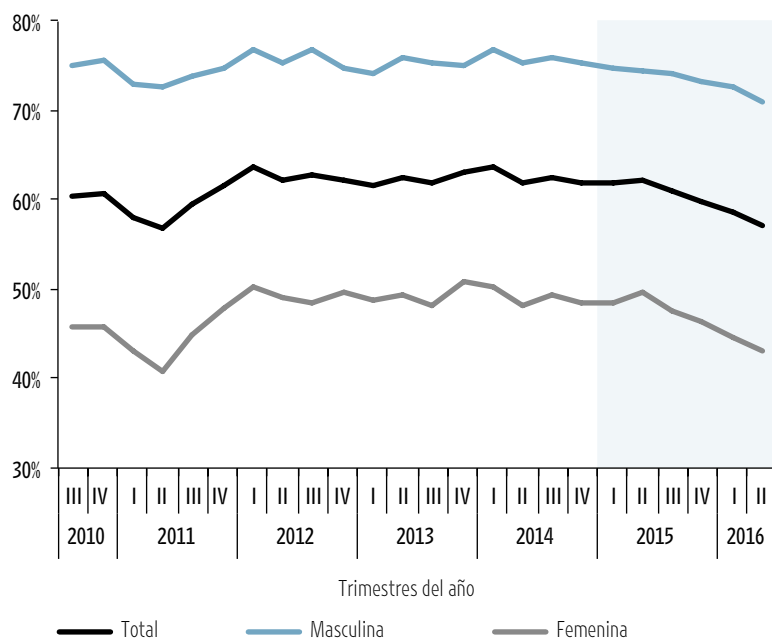
conformado por todas las actividades comerciales y de servicios, muestra una tendencia decreciente. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2014 ese sector contaba con 1.477.033 trabajadores, y dos años después la cifra se redujo en 110.524 personas.

GRÁFICO 2.13

Personas ocupadas, por trimestre, según sector de actividad económica

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

GRÁFICO 2.14

Tasas netas de participación laboral, por sexo

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

También las tasas netas de participación laboral muestran una tendencia decreciente desde finales de 2014 (gráfico 2.14), y ello ha impedido que los

problemas de generación de empleo presionen aun más las tasas de desempleo, ya de por sí elevadas. Entre 2015 y 2020, si no cambian las tasas de participación

actuales, se estima que el número de personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) tan solo crecerá un 5%, con un promedio anual de aproximadamente 20.000 personas adicionales. Dado el inevitable proceso de envejecimiento de la población, existe el riesgo de que el país no cuente con la mano de obra necesaria para acompañar su potencial expansión económica.

Tal como señaló el Vigésimoprimer Informe, los incrementos futuros en la oferta laboral dependerán de una mayor participación femenina. Al examinar las tasas por sexo y grupos quinquenales de edad durante los últimos quince años, se aprecia que la de los hombres está estancada en todos los grupos desde 2001, en tanto que la de las mujeres de 20 a 60 años aumentó durante casi todo el período. Cabe anotar que para los varones la tasa de participación es muy similar en todos los grupos de edad, desde los 20 hasta los 60 años, en tanto que para las mujeres la etapa de mayor actividad es menor, entre 20 y 35 años. Además, no solo se observa una baja participación, sino también un retiro temprano de las mujeres del mercado laboral, lo que reduce el potencial crecimiento económico del país.

A lo anterior se suma la incapacidad del mercado para absorber toda la fuerza laboral disponible, hecho que se refleja en la persistencia de los problemas de empleo (desempleo, subempleo e informalidad) en los últimos años. En 2015 la tasa de desempleo abierto -medida con datos de la Enaho- fue de 8,5%, una de las más altas desde 1980, solo comparable con las cifras registradas durante la crisis de deuda, a inicios de los años ochenta (gráfico 2.15).

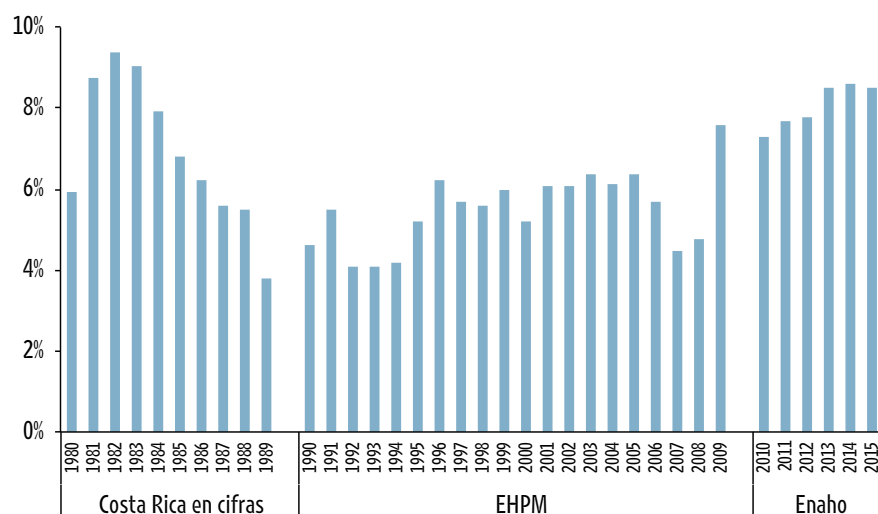
Este panorama es preocupante y ayuda a entender el estancamiento de la pobreza y la alta desigualdad de ingresos. La generación de más y mejores empleos es esencial para atenuar esos problemas y apuntalar un crecimiento económico inclusivo.

Crece la población fuera del mercado laboral

El análisis del mercado de trabajo suele centrarse en las condiciones y características de la fuerza de trabajo, es decir, los

GRÁFICO 2.15

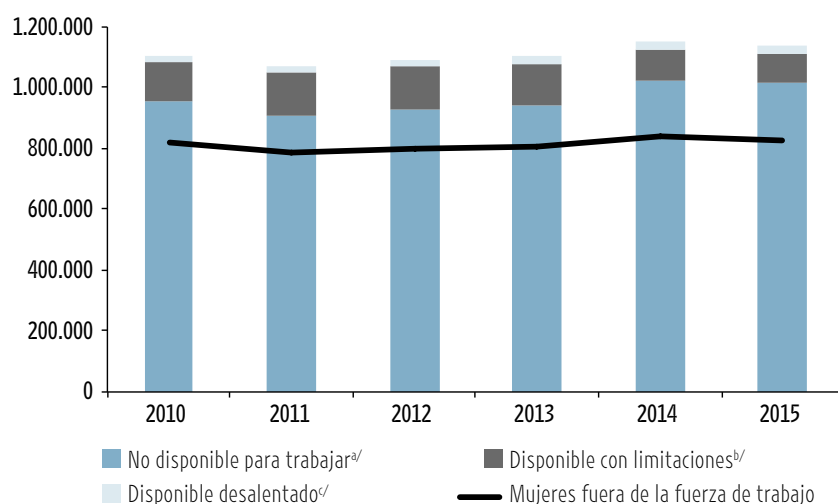
Evolución de la tasa de desempleo abierto



Fuente: Elaboración propia con datos de Sáenz y Vargas, 1994 y las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 2.16

Población de 15 a 64 años fuera de la fuerza de trabajo, según disponibilidad para trabajar. 2010-2015



a/ Personas que no trabajaron en la semana de referencia, no tienen empleo y no están disponibles para trabajar de manera inmediata, ni en otra época del año.

b/ Personas que no trabajaron en la semana de referencia y no tienen empleo, pero están disponibles para trabajar y no buscaron empleo. Algunas se incorporarían a la fuerza laboral con el arreglo de situaciones personales o familiares, como la adaptación de horarios de estudio, la recuperación de una enfermedad o la solución de cargas de trabajo doméstico o cuidado de otras personas.

c/ Personas que no tienen empleo y están disponibles de manera inmediata para participar en la producción de bienes y servicios económicos, pero no realizaron gestiones concretas de búsqueda de empleo durante el período de referencia de la encuesta.

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

ocupados y los desempleados. Sin embargo, hay una tercera categoría, denominada personas fuera de la fuerza de trabajo (o inactivos), que corresponde a los individuos que se “autoexcluyen” del mercado. Según datos de la Enaho, en 2015 este grupo estaba compuesto por 1.136.095 personas de entre 15 y 64 años, que equivalen al 52% de la fuerza de trabajo en ese rango de edad. De ellos, un 25,7% tiene educación secundaria completa o más y el 73% son mujeres.

Cerca del 90% de las personas inactivas no estaba disponible para laborar en el 2015. Esa proporción creció en los dos últimos años, pues en el período 2010-2013 fue de 85% (gráfico 2.16). Entre 120.000 y 150.000 personas estarían disponibles para incorporarse a la fuerza de trabajo si cambiaran algunas circunstancias que hoy las alejan del mercado. En el caso de las mujeres, esas razones están concentradas en el peso que representa el trabajo doméstico no remunerado.

En los últimos años ha crecido el número de personas de 65 años y más que están fuera de la fuerza de trabajo, como consecuencia del cambio demográfico. En el otro extremo, en el grupo de entre 15 y 24 años también es mayor la proporción de inactivos, lo que se explica fundamentalmente por el aumento en la asistencia a la educación. Como se vio en las simulaciones comentadas en el apartado anterior, el perfil socioeducativo de esta población permite suponer que una eventual incorporación al mercado de trabajo tendría impactos positivos sobre la pobreza y la desigualdad. Dicho de otro modo, hay un capital humano subutilizado en la población en edad de trabajar.

Índice adelantado de demanda laboral confirma disminución de puestos vacantes

Para monitorear las tendencias de corto plazo en la generación de puestos de trabajo y complementar las cifras de las encuestas de empleo del INEC, se actualizó el índice adelantado de demanda laboral (IDL) publicado en el Vigesimoprimer Informe, que utiliza información sobre ofertas de trabajo publicadas en la prensa escrita.

Es preciso aclarar que este índice no registra el empleo efectivamente generado,

lo cual se hace con las encuestas del INEC (Enaho y ECE), sino las intenciones de contratación de corto plazo de las empresas. La dinámica del empleo está determinada por la creación, la rotación y la destrucción de puestos de trabajo (Barroso, 2013). El IDL está relacionado con los dos primeros conceptos, es decir, con la entrada al mercado de personas que estaban fuera de él y con el cambio de trabajo de personas anteriormente empleadas (rotación).

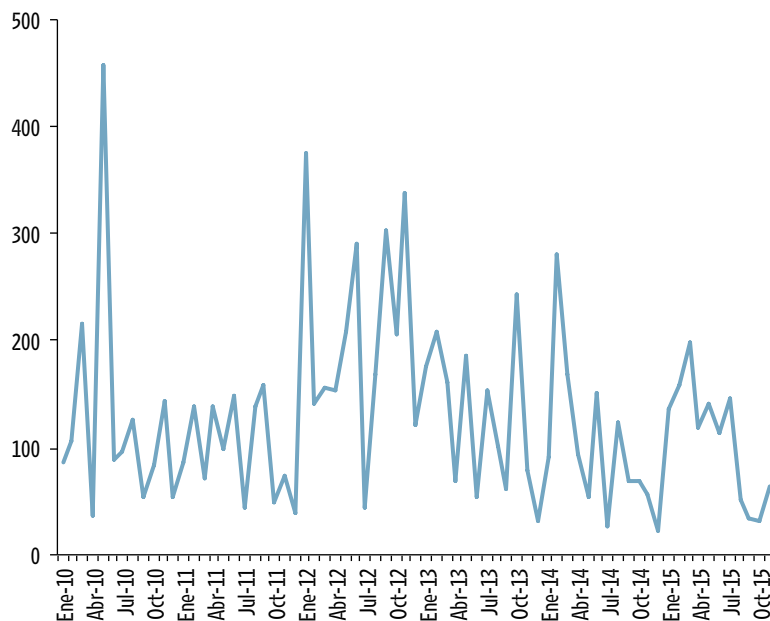
Para estimar el IDL se construyó una base de datos con los avisos de empleo divulgados por el periódico *La Nación* los días domingo y lunes²² durante 72 meses (entre enero de 2010 y diciembre de 2015). Se contabilizaron los puestos de trabajo ofrecidos cada mes y se compararon con el dato de mayo de 2011, que para estos efectos se tomó como mes base (para conocer los detalles del procedimiento seguido, véase el Anexo Metodológico del Vigesimoprimer Informe).

Los registros indican que, en promedio, un 15,3% de los avisos se publica en idioma inglés, con una notable disminución en 2015 (solo un 6%). Por rama de actividad, los más frecuentes son los puestos en servicios (44%) y comercio (23%). En los anuncios que especifican el nivel educativo requerido predominan los profesionales universitarios (39%).

El 93% de las ofertas fue publicado por empresas privadas. En muy pocos avisos se especificó el sexo del potencial candidato, pero el 26% fue redactado en “género masculino” (ingeniero, abogado, etc.). Los puestos más ofrecidos en 2015 fueron: servicio al cliente (5%), vendedor y administrador (2% cada uno), gerente y docente, ingeniero y analista (1% cada uno). Los resultados del IDL se muestran en el gráfico 2.17. Destacan las oscilaciones cíclicas en los 72 meses analizados, con una tendencia decreciente hacia el final del período, lo cual es consistente con el comportamiento de otros indicadores de empleo reportados en este capítulo.

El gráfico 2.18 ilustra la evolución trimestral del IDL y de los nuevos puestos de trabajo (medidos como el aumento de las personas ocupadas), entre el primer trimestre de 2011 y el cuarto de 2015. La

GRÁFICO 2.17

Índice adelantado de demanda laboral (IDL), por mes

Fuente: Segura, R., 2016, con información de la base de datos de avisos de empleo publicados en el periódico *La Nación*.

información tiene un trimestre de reza- go. Se observa que en la mayor parte del período hubo coincidencia entre ambos indicadores, lo cual sugiere que el IDL tiene capacidad para predecir la generación de empleo, a pesar de sus limitaciones. Estas últimas se deben a que la fuente de información (prensa escrita) es cada vez menos utilizada para reclutar personal, sobre todo el calificado, pues las empresas usan más los medios digitales y sitios especializados para publicar sus plazas vacantes. Sin embargo, el examen realizado muestra que el índice es sensible a las intenciones de contratación de corto plazo. Además, dado que el empleo nacional es generado mayoritariamente por el sector privado y en ocupaciones de media y baja calificación, la fuente utilizada resulta útil como predictor de empleo en el corto plazo.

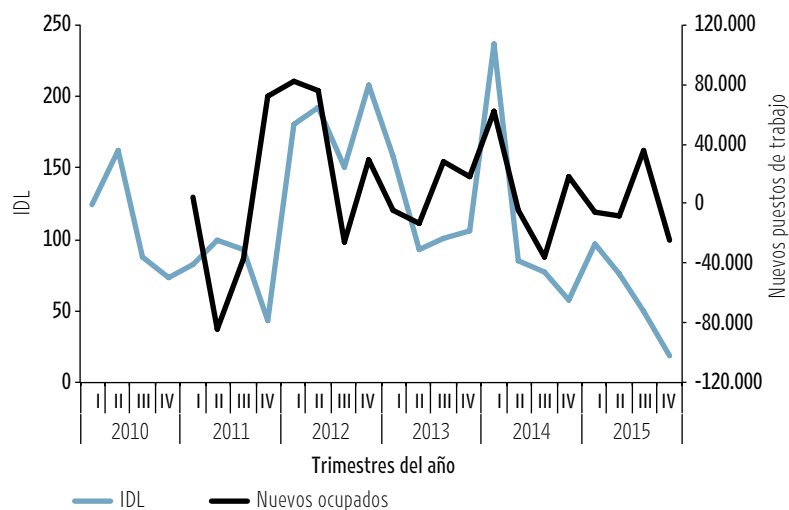
El método de captura de información permite aprovechar otras variables de interés que se incluyen en los anuncios, como los requisitos que solicitan las empresas, tanto en aspectos formales como en habilidades o talentos. El 59% pide experiencia previa, pero la proporción viene disminuyendo desde 2012.

También es frecuente que se requiera dominio del idioma inglés, aunque en las actividades de mayor demanda (comercio y servicios) esa condición no supera el 30%. Otro requisito importante es tener conocimientos en computación (entre un 15% y un 30% de los avisos, según la actividad económica). Si bien es necesario profundizar, estos datos sugieren que el mercado reconoce como un *plus* poseer conocimientos en cómputo y dominar una segunda lengua, aun cuando no sean requisitos solicitados explícitamente en la mayoría de las publicaciones.

En el próximo quinquenio el empleo crecerá a un ritmo similar al de la producción

El mercado de trabajo es clave para el desarrollo humano sostenible, pues, como se ha mencionado, los ingresos laborales constituyen la principal fuente de sustento de las familias. Con la información disponible en el país, se conoce el tamaño y las características socioeconómicas de la población económicamente activa en un momento determinado, cuántas personas están trabajando, en qué y bajo qué condiciones, así como el

GRÁFICO 2.18

Índice adelantado de demanda laboral (IDL) y nuevos puestos de trabajo^{a/}

a/ Los nuevos puestos de trabajo se calculan como el cambio interanual de las personas ocupadas según la ECE. Los datos tienen un trimestre de rezago.

Fuente: Segura, R., 2016, con información de la base de datos de avisos de empleo publicados en el periódico *La Nación* y las ECE, del INEC.

número de desocupados. Hasta la edición anterior de este Informe, en Costa Rica no había estimaciones de prospección laboral para el mediano plazo, es decir, proyecciones del comportamiento futuro del empleo que, con base en la situación actual, simularan escenarios esperados en los próximos años. Ejercicios de este tipo ofrecen insumos técnicos que sirven para el diseño de políticas de empleo acordes a las necesidades de la población y la dinámica del mercado.

Por segundo año consecutivo este Informe presenta una estimación del empleo que generará la economía en el próximo quinquenio. Las proyecciones se sustentan en la más reciente actualización de la matriz insumo-producto (MIP) del BCCR, que cambió el año base de las cuentas nacionales al 2012 y amplió la desagregación de los sectores productivos. Aunque usó la misma fuente e idéntico procedimiento metodológico que el análisis presentado en el Vigésimoprimer Informe, este ejercicio aporta un mayor grado de precisión, ya que la MIP 2012 contiene 186 sectores de actividad económica, frente a 77 de la MIP 2011. Además, la de 2012 refleja las nuevas cuentas nacionales²³, en tanto

que la de 2011 usaba la estructura de producción de 1991. Y por último, la nueva MIP permite conocer la composición del empleo directo que genera cada sector y desagregar las cifras según régimen tradicional o especial (zonas francas).

Así pues, a partir de este nuevo instrumento se realizaron ejercicios de prospección del comportamiento del empleo en el mediano plazo (2016-2021) y se analizó el grado de encadenamiento que tienen los sectores productivos en la actualidad. Los resultados indican 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 prevén variaciones en las tasas de crecimiento del empleo por nivel de calificación (se proyecta que el empleo calificado se expandirá de modo similar al no calificado). En cuanto a los encadenamientos, se encontró que solo un 16% del empleo es generado por sectores “clave” (con fuertes encadenamientos) y que la mayoría de las personas ocupadas se concentra en actividades que tienen pocos vínculos con el resto del aparato productivo.

Personas ocupadas se concentran en pocos sectores y ocupaciones de media y baja calificación

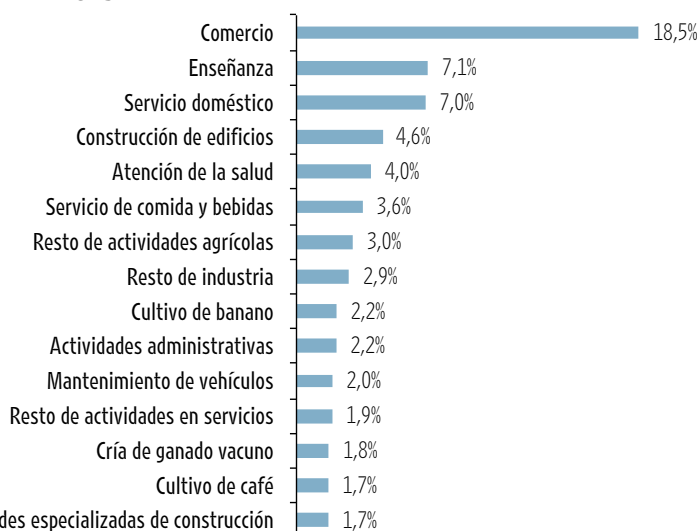
Aunque la MIP 2012 permite una amplia desagregación, al analizar las actividades según su porcentaje de utilización total y el empleo generado es posible reagruparlas en setenta sectores. Cabe aclarar, sin embargo, que la variable “empleo” sigue estando muy atomizada. Ocho sectores concentran la mitad de los ocupados, 45 tienen una importancia relativa menor al 1% y en 14 esta oscila entre 1% y 2% (Vargas, 2016). El gráfico 2.19 muestra los quince sectores que absorben a alrededor de dos de cada tres ocupados. Destaca el comercio, que brinda empleo a cerca de uno de cada cinco trabajadores.

A pesar de que la MIP 2012 no incluye la variable “calificación”, esta se aproximó con datos de la MIP 2011. En este caso se distinguen cuatro grupos. En primer lugar, solo dos sectores, enseñanza y atención de la salud, tienen empleados con niveles de calificación mayoritariamente altos. El personal de las actividades administrativas, el resto de actividades en servicios y las actividades especializadas de construcción muestra proporciones similares de los tres grados de calificación (alta, media y no calificada). En un tercer grupo, compuesto por cinco sectores, entre el 60% y el 85% de los ocupados tiene calificación media. Por último, en cuatro actividades -servicio doméstico, cultivo de banano, de café y cría de ganado vacuno- más del 90% de los trabajadores tiene baja calificación (gráfico 2.20).

La MIP 2012 brinda un desglose de las personas ocupadas en cada actividad, según régimen de producción, ya sea especial (zonas francas) o definitivo (tradicional). En el primero se encontró que, aunque 32 actividades poseen ocupados²⁴, estos tan solo representan un 3,5% del empleo total. Como se verá más adelante, la mayoría de estos sectores destina su producción a abastecer la demanda final. De las diez principales actividades generadoras de empleo en el régimen especial, tres absorben más del 70% de los ocupados: fabricación de instrumentos y suministros médicos, fabricación de equipo eléctrico y procesamiento y

GRÁFICO 2.19

Porcentaje de personas ocupadas, según principales sectores productivos de la MIP^{a/}. 2015

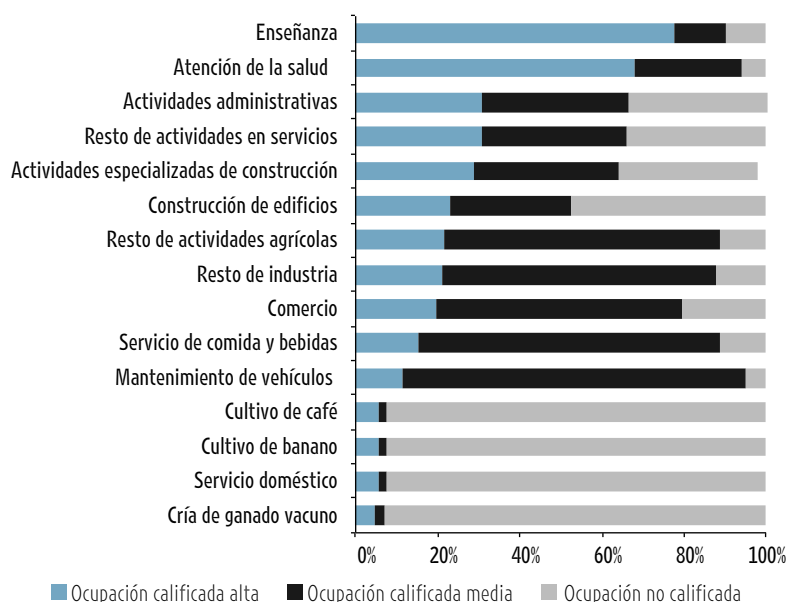


a/ Sectores productivos según la matriz insumo-producto (MIP) del 2012.

Fuente: Vargas, 2016.

GRÁFICO 2.20

Distribución de las personas ocupadas en los principales sectores productivos de la MIP^{a/}, según nivel de calificación. 2015



a/ Sectores productivos según la matriz insumo-producto (MIP) del 2012.

Fuente: Vargas, 2016.

conservación de pescados y afines (gráfico 2.21).

La economía, por sí misma, no ofrecerá crecientes oportunidades laborales

Como se mencionó al inicio de esta sección, por segundo año consecutivo el *Informe Estado de la Nación* analiza la estructura del empleo y proyecta su comportamiento en el próximo quinquenio, con base en la matriz insumo-producto (MIP) del Banco Central (BCCR). En esta oportunidad se dispone de nueva información, ya que la MIP fue actualizada al 2012, con lo cual cambió el año base de las cuentas nacionales, y se amplió la desagregación de las actividades productivas. Este instrumento muestra las interrelaciones entre la oferta y la demanda de bienes y servicios, y provee una visión detallada de los vínculos entre vendedores y compradores de los distintos sectores económicos.

Para construir los modelos de proyección del empleo con el esquema "insumo-producto" se parte de supuestos acerca del crecimiento económico, así como de otros indicadores (elementos de la demanda interna)²⁵. En este estudio se plantearon tres escenarios (cuadro 2.6). De 2015 a 2017 se utilizaron los datos del Programa Macroeconómico del BCCR y a partir del 2018 se realizaron proyecciones con promedios móviles y análisis de tendencias. Cabe destacar la versatilidad del modelo, que permite modificar los supuestos con facilidad e "instantáneamente" obtener otros resultados.

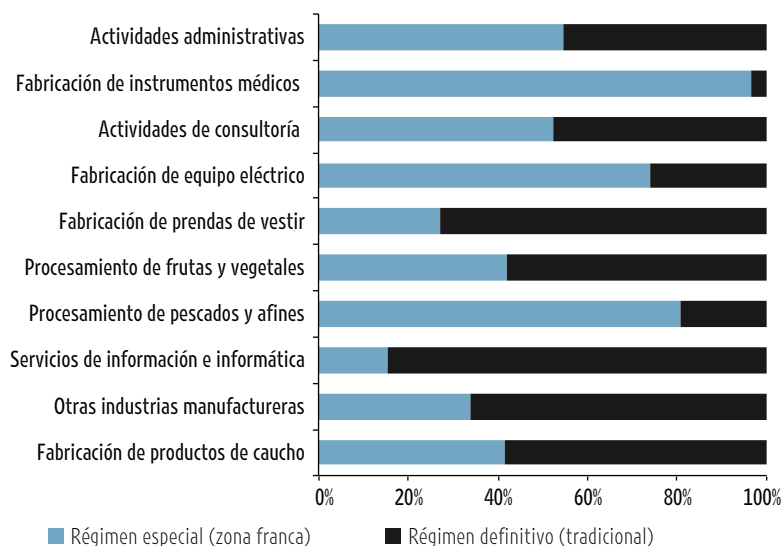
Los resultados de los escenarios muestran que la evolución del empleo, en términos porcentuales, será similar al crecimiento de la economía. En el escenario más optimista, el empleo total crecería en promedio 4,7% por año y en el pesimista apenas un 2,9% (gráfico 2.22).

Para observar la evolución del empleo sectorial, se seleccionaron las doce actividades que en 2012 absorbieron cerca del 82% del empleo total (el comportamiento de cada uno de ellos según los diversos escenarios puede consultarse en Vargas, 2016). El gráfico 2.23 ilustra su dinamismo proyectado para el período 2016-2021.

Independientemente del escenario que se escoja, la mayoría de las actividades

GRÁFICO 2.21

Distribución de las personas ocupadas en los principales sectores productivos de la MIP^{a/}, según régimen. 2015



a/ Sectores productivos según la matriz insumo-producto (MIP) del 2012, ordenados de mayor a menor cantidad de personas ocupadas en regímenes especiales.

Fuente: Vargas, 2016.

CUADRO 2.6

Supuestos utilizados sobre el crecimiento esperado del PIB en los escenarios estimados

Escenario	Supuestos
Base	Considera el crecimiento de la producción de acuerdo con las estimaciones del BCCR 2016 y luego supone una dinámica en la que el producto aumenta ligeramente por encima de 3,7%.
Optimista	Supone que la producción se incrementará en 0,9 puntos por encima del escenario base, con lo cual el crecimiento anual promedio para el período 2015-2021 será del orden de 4,7%.
Pesimista	Supone un crecimiento anual promedio de la producción un punto por debajo del escenario base (2,9%).

Fuente: Vargas, 2016.

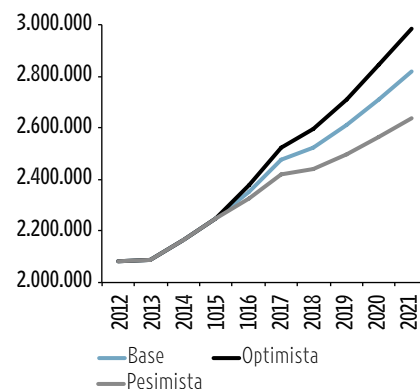
crece a un ritmo muy similar que el promedio, a excepción de la construcción de edificios, la enseñanza y la atención de la salud humana. La primera muestra un mayor incremento, en tanto que las otras dos tienen una expansión menor durante el período 2014-2021. Con una única excepción (construcción de edificios), en ningún escenario o sector se estima que el empleo crecerá más de un 5% al año. Además, los sectores que se proyectan

como los más dinámicos en la creación de nuevas plazas, en conjunto, representan cerca del 30% del empleo total.

El comercio es la actividad que más empleos genera al año, cerca de 17.000 en promedio, lo que equivale a casi uno de cada tres nuevos puestos. No obstante, cabe destacar que la mayoría de las plazas corresponde a mano de obra de calificación media. Los demás sectores crearían entre 1.800 y 6.000

GRÁFICO 2.22

Evolución del empleo proyectado, según escenario



Fuente: Vargas, 2016.

empleos, sobre todo en enseñanza y servicio doméstico. En la mayoría de las actividades restantes, excepto en la construcción de edificios y el cultivo de banano, priva la calificación media en los puestos de trabajo creados.

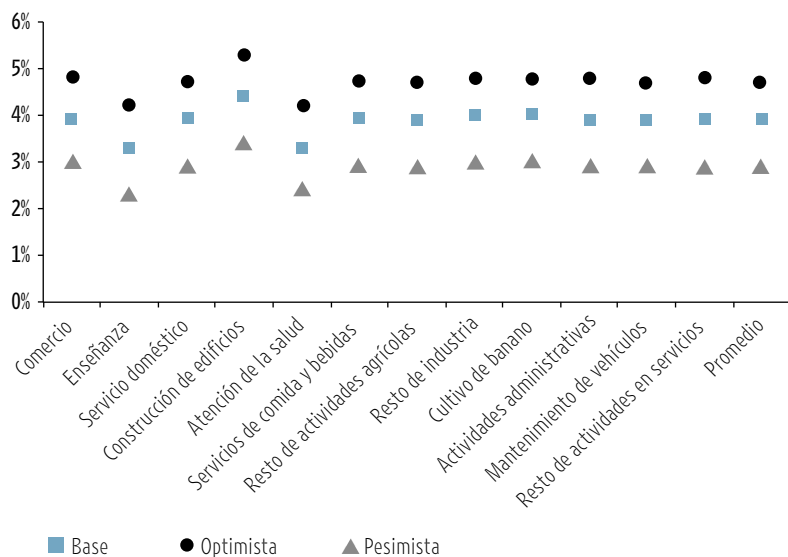
En comparación con el análisis basado en la MIP 2011, publicado en el Vigésimoprimer Informe, estos resultados son más optimistas, debido a que la estructura del gasto interno se modificó en las cuentas nacionales con 2012 como año base. Por ejemplo, las exportaciones, que según la MIP 2011 constituían en promedio un 28,3% del PIB en el período 2015-2021, ahora representan un 31,8%. En conjunto, los componentes de la demanda final, que en la versión anterior tenían un peso de 109,5% del PIB, en la actual versión equivalen a un 112,7%.

Muchos sectores económicos con débiles encadenamientos

Una característica de la producción es la interdependencia entre sectores: variaciones en uno de ellos implican cambios en cadena, tanto en los sectores que lo abastecen de insumos, como en los que se los proveen. El enfoque de encadenamientos plantea que no todas las actividades económicas tienen la misma capacidad para incidir sobre las otras; algunas provocan efectos de arrastre o empuje más intensos. Hay encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. El

GRÁFICO 2.23

Crecimiento anual promedio de los principales sectores productivos, según escenario. 2016-2021



Fuente: Vargas, 2016.

primero ocurre cuando una actividad propicia el desarrollo de otras, al demandar bienes de consumo intermedio ofrecidos por ellas. El segundo tiene lugar cuando una actividad genera productos que otras ramas de la economía utilizan como insumos intermedios en sus procesos productivos.

Determinar los encadenamientos es útil porque permite identificar y clasificar las actividades que tienen mayor impacto en la economía. Rasmussen (1963) introdujo dos conceptos importantes para el análisis de este tema, conocidos como medidas de dispersión: poder de dispersión y sensibilidad de dispersión (recuadro 2.5).

El análisis basado en el enfoque de Rasmussen permite clasificar los sectores productivos en cuatro grupos: abastecedores, clave, de arrastre e independientes, según los valores que obtengan al combinar los índices de poder y sensibilidad de dispersión.

RECUADRO 2.5

Medidas de dispersión de Rasmussen

Para conocer cómo se distribuyen los impactos de un sector a través de toda la economía, se compara un sector de alto impacto, pero muy concentrado, con uno de menor impacto, pero muy difundido o disperso. Es en este contexto que Rasmussen (1963) introdujo las denominadas medidas de dispersión: el poder de dispersión y la sensibilidad de dispersión.

El índice de poder de dispersión de un sector "j" es una medida del estímulo potencial que este provoca en el resto de la economía, debido a un incremento unitario de su demanda final neta de importaciones. Se calcula con base en el encadenamiento hacia atrás. Si el valor es mayor a 1, significa que los requerimientos de insumos intermedios, generados por un aumento unitario de la demanda final del sector "j", son mayores para este sector que para el promedio de la economía y, por lo tanto, se trata de un sector

con un fuerte poder relativo de arrastre hacia atrás sobre el sistema productivo.

Por su parte, el índice de sensibilidad de dispersión mide el estímulo potencial de un crecimiento unitario de toda la economía sobre la demanda final neta de importaciones de un sector "i". Se calcula con base en el encadenamiento hacia adelante y mide qué tan sensible es un sector ante cambios generales de la demanda. La sensibilidad de dispersión será mayor a 1 si ese encadenamiento es mayor que el del promedio de la economía.

Esta clasificación da origen a cuatro tipos de sectores:

Clave: tienen altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, al ser fuertes demandantes y oferentes de insumos intermedios. Son sectores de paso obligado de los flujos intersectoriales.

Abastecedores: tienen baja demanda de insumos, pero abastecen sustantivamente de insumos a otros sectores. Son sectores que pueden constituir posibles cuellos de botella ante *shocks* de demanda.

Arrastre: tienen altos encadenamientos hacia atrás, pero bajos hacia adelante. Muestran un consumo intermedio alto y su oferta de insumos mayoritariamente se destina a abastecer la demanda final, por lo que pertenecen a la última fase del proceso productivo.

Independientes: tienen un consumo poco significativo de insumos intermedios y destinan su producción a abastecer, principalmente, la demanda final. Son sectores aislados, que no provocan efectos de arrastre importantes en la economía, ni reaccionan de manera relevante ante efectos de arrastre provocados por variaciones en la demanda intermedia de otros sectores.

Fuente: Vargas, 2016.

En Costa Rica, los sectores independientes emplean, en conjunto, al 34% de las personas ocupadas, mientras que cerca de uno de cada seis trabajadores se ubica en los sectores clave. Los sectores de arrastre absorben a poco más de uno de cada cuatro ocupados, proporción que se eleva a 29% en el caso de los abastecedores. Ello indica que una estrategia productiva de alto impacto en el empleo debería focalizarse en los sectores abastecedores y de arrastre, que representan el 51% del empleo total. Estos resultados coinciden con los hallazgos de Sánchez (2014) en el caso de la MIP 2011, en el sentido de que las quince actividades con mayores elasticidades empleo/producto se ubican mayoritariamente en los sectores abastecedores y claves²⁶.

Sectores con fuertes encadenamientos solo absorben un 16% de la mano de obra

El análisis según la clasificación de Rasmussen también permite identificar las actividades fuertemente interrelacionadas y que son relevantes en el proceso

de crecimiento económico (cuadro 2.7). Los sectores clave y abastecedores dirigen su producción final casi exclusivamente (más del 90%) al consumo y las exportaciones. En cambio, los de arrastre y los independientes tienen una mayor diversificación: en el primer caso, cerca del 41% de las ventas corresponde a la formación bruta de capital y en el segundo el 35% se orienta al consumo del gobierno.

Dado que se trabajó inicialmente con setenta actividades, con el fin de hacer más comprensible el análisis se seleccionaron los sectores que presentan los mayores niveles de absorción de empleo en cada categoría²⁷, a los cuales se denominó “principales sectores”.

Los resultados muestran doce sectores clave, que absorben un 16% de la mano de obra. Estos dirigen su producción final al consumo, las exportaciones y la formación bruta de capital (por ejemplo, actividades de telecomunicaciones). Los sectores abastecedores son once y representan el 29% del empleo; producen bienes y servicios demandados por los componentes de consumo privado y las

exportaciones. Los sectores de arrastre aglutinan a veinticuatro actividades y al 21% de los ocupados. En este caso las ventas finales se dirigen al consumo, las exportaciones y la formación bruta de capital (por ejemplo la construcción de edificios).

Finalmente, las veintitres actividades clasificadas como independientes concentran el 34% del empleo, consumen una cantidad poco significativa de insumos intermedios y destinan su producción, sobre todo, a la demanda final. Son sectores aislados, que no provocan mayor arrastre en la economía, ni reaccionan de manera relevante ante ese mismo tipo de efectos, provocados por variaciones en la demanda intermedia de otros sectores. Son más diversificados en sus destinos; por ejemplo, la producción de banano se dirige a la exportación, y los servicios domésticos al consumo de los hogares.

Una estrategia de desarrollo orientada a incentivar la inversión en sectores clave promoverá un crecimiento generalizado de la economía, debido a las interdependencias sectoriales y sus efectos

CUADRO 2.7

Clasificación del empleo que generan las actividades económicas, según la tipología sectorial de Rasmussen^{a/}

		Poder de dispersión	
		Bajo	Alto
Sensibilidad de dispersión	Alta	Abastecedor (29% del empleo) Cultivo de café, fabricación de papel, suministro de energía eléctrica, comercio, reparación de vehículos, servicios de información, intermediación monetaria, actividades inmobiliarias, actividades de alquiler, actividades de seguridad e investigación, actividades administrativas y apoyo a las empresas	Clave (16% del empleo) Resto agrícola, resto industria, resto de servicios, cría de ganado vacuno, actividades especializadas de construcción, transporte, publicidad, telecomunicaciones, actividades de apoyo agropecuarias, reparación de maquinaria, actividades de sociedades de inversión, fabricación de cemento
	Baja	Independiente (34% del empleo) Enseñanza, servicio doméstico, atención de la salud, cultivo de banano, administración pública, servicios comunales, servicio de taxi, actividades artísticas, actividades de empleo, actividades de limpieza, fabricación de prendas de vestir, fabricación de instrumentos médicos y dentales, actividades de impresión, de consultoría en gestión financiera, de contabilidad, fabricación de productos de metal, de plásticos, de equipo eléctrico, suministro de agua, fabricación de computadoras y fabricación de metales	Arrastre (21% del empleo) Construcción de edificios, servicio de comida, alojamiento, resto de ganadería, actividades de peluquería, reparación de computadoras, construcción de obras públicas, elaboración de carne y embutidos, panadería, fabricación de muebles, productos lácteos, actividades jurídicas, procesamiento de frutas, manipulación de carga, arquitectura e ingeniería, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, elaboración de comidas, construcción de carreteras, productos de molinería, aceites vegetales, elaboración de café oro, seguros.

a/ Se determinan a partir de los resultados de los índices de poder de dispersión y sensibilidad de dispersión.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas, 2016.

multiplicadores. Schuschny (2005) señala que estos últimos dependerán tanto del valor de los índices multiplicadores, como de la magnitud de los estímulos externos que originan esos potenciales efectos. Agrega que para obtener un indicador de arrastre efectivo, y no solo potencial, es necesario valorar la ponderación que el sector posee con respecto a toda la actividad económica.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROSPECCION DEL EMPLEO

véase Vargas, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Un 28% del empleo nacional 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 los emprendimientos que se desarrollan en los hogares. Su objetivo es identificar y caracterizar las actividades productivas de bienes o servicios que realizan las personas en forma independiente (empleadores o trabajadores por cuenta propia no ocasionales).

Estos emprendimientos se asocian generalmente con el sector informal de la economía. Las personas pueden trabajar solas o asociadas con otras, dentro o fuera del hogar. Los negocios, según su condición jurídica, registro contable o forma de percepción de ingreso, no pueden considerarse empresas formalmente constituidas en sociedad (INEC, 2016)²⁸.

Para el 2015, la Enhopro estima un total de 371.191 emprendimientos de este tipo. Vistos por sexo, en ellos 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%; Morales y Solórzano, 2016).

Los emprendimientos de los hogares representan un 28% del empleo nacional, con mayor peso en las zonas rurales (36%). Aportan un 30,8% del empleo masculino y un 25,1% del femenino. Según su motivación, se pueden clasificar en tres grupos: por necesidad (46,2%),

oportunidad (38,5%) y tradición (15,3%). Cada uno tiene características que los diferencian²⁹ (cuadro 2.8):

- **Emprendimientos por necesidad:** presentan la distribución por sexo más equitativa. La mayoría trabaja por cuenta propia, sin ayudantes. Se dedican principalmente a actividades de servicios y comercio. Tienen el mayor porcentaje de personas con alta informalidad (84%) y han recibido poco apoyo financiero e institucional. Más de la mitad desarrolla sus actividades dentro de la casa del emprendedor, o a domicilio. El 80% tiene un bajo uso de tecnologías de información; por ejemplo, solo una tercera parte tiene acceso a internet.
- **Emprendimientos por oportunidad:** están conformados en un 70% por hombres que, además, tienen el mejor perfil educativo, pues casi uno de cada tres posee estudios superiores. Son principalmente urbanos y tienen

los mayores porcentajes de semiformalidad y formalidad. Se caracterizan por mayor tenencia y uso de tecnologías de la información. Trabajan sobre todo en servicios. El 40% realiza sus actividades en locales independientes a la vivienda. El 33,2% ha recibido apoyo de al menos una institución y el 23,2% ha tenido financiamiento para desarrollar su negocio.

- **Emprendimientos por tradición:** tienen la mayor proporción de hombres (90%) y la distribución más equitativa por zona (46% urbanos y 54% rurales). Es el grupo con el menor logro educativo, pues el 71% tiene primaria o menos. Hacen poco uso de tecnologías de información. Alrededor del 60% trabaja en el sector agropecuario y tienen el menor porcentaje de participación en actividades de servicios (19%). Congruente con todo lo anterior, más de la mitad de los emprendedores trabaja en fincas agropecuarias. El 46% ha recibido apoyo de al menos una

CUADRO 2.8

Perfil de las personas emprendedoras, según motivación para el emprendimiento. 2015

Características ^{a/}	Motivación para el emprendimiento			
	Necesidad	Oportunidad	Tradición	Total
Hombres	52,7	69,9	90,3	65,1
Mujeres	47,3	30,1	9,7	34,9
Educación primaria o menos	50,0	38,9	71,5	49,0
Educación secundaria completa o más	29,6	42,3	14,0	32,1
Zonas urbanas ^{b/}	73,6	73,4	45,8	69,2
Empleadores ^{c/}	3,6	16,6	15,1	10,3
Cuenta propia sin ayudantes ^{c/}	83,6	68,3	62,0	74,4
Cuenta propia con ayudantes ^{b/}	12,8	15,1	22,9	15,2
Recibió financiamiento	13,7	23,2	30,9	20,0
Con acceso a internet para el negocio ^{b/}	32,1	48,8	17,7	36,3
Actividades agropecuarias ^{b/}	9,1	10,0	59,6	17,2
Actividades industriales ^{d/}	17,9	18,0	11,1	16,9
Actividades comerciales	30,1	18,1	10,6	22,5
Actividades de servicios	43,0	53,9	18,7	43,5

a/ Se incluyen las características que tienen diferencias significativas entre los grupos. Para ello se calculó la prueba Z de diferencia de proporciones, con un nivel de significancia del 5%.

b/ No hay diferencias significativas entre los emprendimientos por necesidad y por oportunidad.

c/ No hay diferencias significativas entre los emprendimientos por oportunidad y por tradición.

d/ Esta variable no presenta diferencias significativas entre los grupos.

Fuente: Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

organización, porcentaje significativamente mayor al de los otros grupos.

El ingreso promedio bruto (sin descontar los gastos, es decir, no es la utilidad) es de 1.100.855 colones. Si se ordenan los ingresos en cinco grupos de menor a mayor (quintiles), es evidente la enorme heterogeneidad entre los emprendimientos. En el primer quintil son de apenas 55.303 colones, en el segundo de 184.644, en el tercero de 391.818, en el cuarto a 797.736 y en el quinto de 4.096.057 colones. Estas cifras concuerdan con el coeficiente de Gini calculado para estos ingresos, que es de 0,703.

El gráfico 2.24 muestra la composición de los emprendimientos según su motivación, por quintiles de ingreso. Más de la mitad de los emprendedores por necesidad pertenecen a los quintiles primero y segundo, mientras que en los otros dos grupos, más de la mitad se ubica en el cuarto y el quinto.

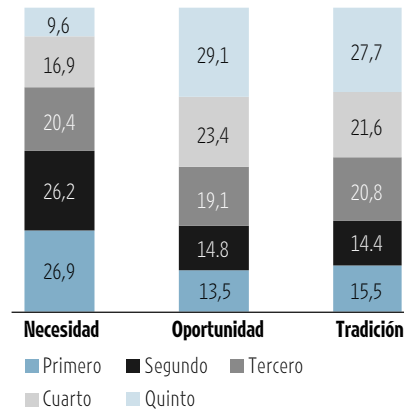
Mayor informalidad en emprendimientos de mujeres, personas jóvenes y con baja escolaridad

Para aproximar la informalidad de los hogares productores, se construyó una escala a partir de ocho elementos que miden dos tipos de componentes: legales y empresariales. Los primeros incluyen la tenencia de cédula jurídica, si el negocio está inscrito en otra instancia pública y si posee libros contables. Los segundos consideran si existen socios no familiares, si se cuenta con un establecimiento y si este es independiente, si la persona emprendedora tiene un salario asignado y si es empleador (es decir, contrata trabajadores).

Los emprendimientos se clasificaron en cuatro grupos: i) totalmente informal, cuando no satisface ningún componente, ii) bastante informal, cuando no tiene ningún elemento legal pero sí uno o más de los empresariales, o cuando tiene uno legal y cero o uno empresarial, iii) poco informal, cuando cumple un requisito legal y dos o más empresariales, o cuando tiene dos requisitos legales y cero o uno empresarial, y iv) casi formal, cuando cumple dos aspectos legales y dos o más empresariales.

GRÁFICOS 2.24

Distribución de los emprendimientos, por motivación, según quintil de ingreso bruto^{a/}. 2015



a/ Los emprendimientos se ordenaron en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), con base en su ingreso promedio bruto (sin descontar los gastos, es decir, no es la utilidad).

Fuente: Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

Los resultados indican que un 39% de los emprendimientos es totalmente informal, un 31% bastante informal, un 20% poco informal y un 10% casi formal (gráfico 2.25). La distribución por sexo revela que la informalidad es mayor entre las mujeres emprendedoras.

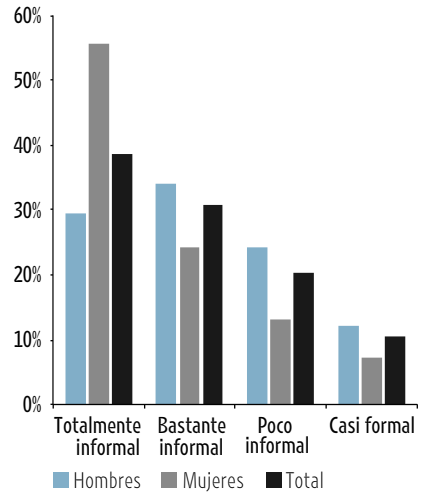
La informalidad es más alta entre los emprendedores más jóvenes (menores de 25 años) y se reduce a medida que aumenta la edad. También hay diferencias según el nivel de instrucción (gráfico 2.26). Los emprendimientos menos informales tienen mayores proporciones de personas con secundaria completa y más.

Todas las actividades económicas tienen alta presencia de emprendimientos informales. Los del sector primario o agropecuario se ubican principalmente en la categoría de “bastante informal” (63%). En los del sector secundario o industrial la mitad es “totalmente informal” y un 30% “bastante informal”. Aunque los del sector terciario o servicios tienen mayor proporción de negocios “casi formales” (12%), también hay un elevado porcentaje de “totalmente informales” (45%).

El acceso al financiamiento es una característica de los negocios menos

GRÁFICOS 2.25

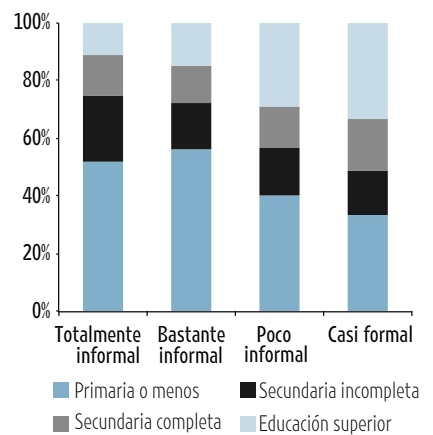
Grado de informalidad de los emprendimientos, según sexo. 2015



Fuente: Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

GRÁFICOS 2.26

Composición de los emprendimientos por grado de informalidad, según nivel de instrucción de las personas emprendedoras. 2015



Fuente: Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

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.

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.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE HOGARES PRODUCTORES

véase Morales y Solórzano, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. El apoyo del Estado se materializa por medio de la inversión social, ya sea financiando directamente la provisión de bienes y servicios, o bien mediante la transferencia de recursos a las familias para fortalecer su capacidad de pagar por ellos. Por su parte, el mercado, que no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores.

En 2015 se registró la mayor expansión real de la inversión social pública (ISP) de la década y la segunda más alta del presente siglo. Vista por persona, por primera vez en 35 años se destinó en términos reales más ISP que los máximos niveles históricos alcanzados a principios de la década de los ochenta.

Desde la óptica de la gestión del mercado, aunque persiste el alto incumplimiento de las garantías laborales, la aprobación de la Reforma Procesal Laboral constituye un hecho relevante, pues mejora las capacidades de inspección y las condiciones para asegurar el respeto a los derechos de los trabajadores.

En esta edición se incluye por primera

vez una estimación del aporte de los gobiernos locales a la inversión social. El principal hallazgo es que, si bien las municipalidades tienen hoy un papel limitado en la gestión y financiamiento de las políticas en este ámbito, 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.

Sostenido esfuerzo de inversión social

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. Primero se analiza el comportamiento de la ISP en el largo plazo. Luego se afina la medición de la última década, para lograr una mayor desagregación por tipo de programa y función social.

El país acumuló cuatro años consecutivos de aumentos de la ISP en términos reales. En 2015 se logró el mayor crecimiento de la década y el segundo más alto del presente siglo. Además, el incremento fue bastante generalizado en todos los sectores, con excepción de cultura y recreación, donde la inversión más bien se contrajo. Dado que no se crearon entidades o programas sociales, la expansión de 2015 se tradujo en más recursos para la misma estructura institucional.

Fuerte expansión real de la ISP

Si se toma el “dato grueso” de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, es evidente que en 2015 la ISP tuvo una fuerte expansión real, una de las más altas desde 1980 (gráfico 2.27). El incremento acumulado desde 2012 alcanzó un 17,9% real, lo cual sin duda resulta notable, especialmente en un contexto de modesto crecimiento económico y severo déficit fiscal.

La ISP total creció un 6,4% en términos reales durante el 2015. Este es el mayor aumento desde 2010 y el segundo más alto del presente siglo. Solo lo supera los incrementos del 2007 y 2008 (supe-

riores al 7%), años de alto crecimiento económico y amplia holgura fiscal. En un contexto de largo plazo, es la octava expansión más alta desde 1980.

Al considerar el crecimiento de la población, se obtiene que la ISP per cápita del 2015 fue un 5,1% mayor que la de 2014, nuevamente una de las mayores variaciones de todo el período. En términos acumulados, aumentó un 12,6% en el último cuatrienio. Por primera vez en 35 años la ISP per cápita superó los máximos históricos alcanzados a inicios de la década de los ochenta (254.826 colones del año 2000).

La ISP del 2015 fue equivalente a un 24,3% del PIB, casi un punto porcentual más que el año anterior y la mayor proporción de toda la serie 1980-2015. Con respecto al gasto del gobierno general representó un 76,8%, 1,4 puntos porcentuales más que en 2014, aunque en este caso no fue la máxima del período, pues entre 2008 y 2013 la proporción fue cercana o superior al 80% del gasto total.

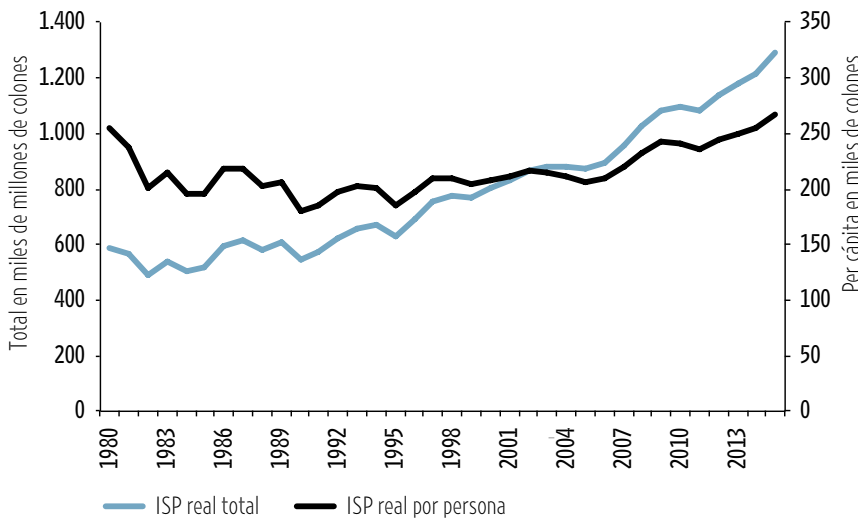
Incremento de la ISP en casi todos los rubros sociales

Para precisar la composición de la ISP por funciones sociales y programas (con mayor desagregación) se depuran los datos de la STAP y se complementan con información de las instituciones involucradas, por lo que las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior³⁰. En 2015, la ISP depurada y en colones corrientes ascendió a 6,5 billones de colones (alrededor de 11.850 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 6,2% con respecto al año previo. Cuando se toma en cuenta la población también se observa una fuerte expansión real (4,9%), que equivale a un monto por habitante en torno a 1,3 millones de colones corrientes (2.450 dólares, aproximadamente) o a 112.000 colones por mes (200 dólares). Para una familia de cuatro miembros esto significa cerca de 450.000 colones mensuales por persona, un monto superior al salario mínimo de un trabajador especializado y al salario mínimo de protección.

Según función social, la ISP real por persona creció en casi todas las áreas (excepto en cultura y recreación³¹). El

GRÁFICO 2.27

Evolución de la inversión social pública, total y per cápita
(colones del año 2000)^{a/}

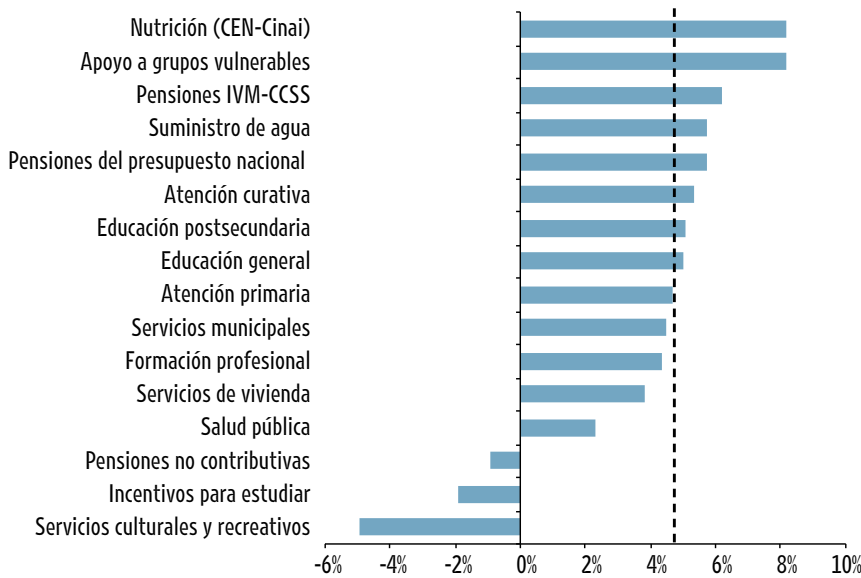


a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2016a, con información de STAP, BCCR, CGR, Corec II e instituciones involucradas.

GRÁFICO 2.28

Variación real anual de la ISP per cápita^{a/}, según programa. 2014-2015



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. La línea punteada representa la variación promedio de todos los sectores sociales.

Fuente: Trejos, 2016a, con información de la STAP.

mayor aumento se dio en seguridad social (5,7%), seguida por salud (5,1%), vivienda y territorio (4,6%) y educación (4,4%). Si estos sectores se desa-

gregan 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 fueron similares a los del año anterior (gráfico 2.28).

La función de educación absorbió poco más de un tercio de la ISP y se incrementó en un 4,4% con respecto al 2014. Fue equivalente a un 7,9% del PIB. Este volumen de gasto no se refleja en los resultados que dan cuenta de la calidad educativa, por lo que el Estado debería alejarse del énfasis exclusivo en un gasto creciente como la meta de política y establecer mejores mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en este sector (CGR, 2016).

La función de seguridad social ocupa el segundo lugar, con un 29% de la ISP. Los pagos por pensiones contributivas representan el 79% de este sector, con una expansión del 6% en el último año. La función de salud se mantuvo en un 27% de la ISP y un 6,2% del PIB. Más de la mitad de los recursos fue consumida por los servicios hospitalarios, y la proporción llega a tres cuartas partes si se suman los servicios curativos. La función de vivienda y territorio tuvo un aumento real por tercer año consecutivo y representó un 10% del total.

La distribución de la ISP por programas según criterios de acceso (universales, restrictivos, contributivos y selectivos) confirma la prioridad que tiene, en la política social del país, la creación y protección de las capacidades de las personas (gráfico 2.29). Los programas universales son los que cubren a todos los habitantes, como la educación general, la atención pública de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. Estos representaron el 56% de la ISP y el 13% del PIB en 2015, y tuvieron una expansión real generalizada.

Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación postsecundaria pública o la formación profesional), o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales

y recreativos). En 2015 la inversión en este rubro representó un 2,3% del PIB y cerca del 10% de la ISP. Casi todos los programas crecieron, aunque por debajo del promedio nacional.

Los programas contributivos requieren un aporte del beneficiario, quien de esta forma adquiere el derecho de disfrutarlos en el futuro (como las pensiones). Estos representaron un 23% de la ISP y el 5,3% del PIB. Tanto las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional como las del IVM, de la CCSS, se expandieron por encima del 7%, lo cual refleja, nuevamente, la presión que ejerce este tipo de gastos sobre la inversión global.

Por último, los programas selectivos, que se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, crecieron por tercer año consecutivo, luego de la contracción real sufrida entre 2011 y 2012. No obstante, estos programas son los que muestran mayor dispersión en sus variaciones. En 2015 representaron un 11% de la ISP y un 2,6% del PIB. El mayor crecimiento se dio en los CEN-Cinai y el apoyo a grupos vulnerables, ambos por encima del 9%. Por el contrario, los incentivos para estudiar y las pensiones no contributivas sufrieron una contracción real, como ya se mencionó.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

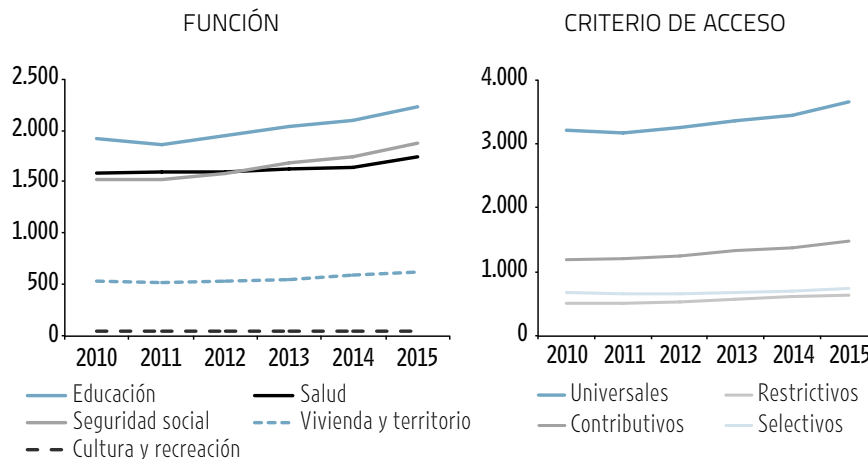
véase Trejos, 2016a, en
www.estadonacion.or.cr

Mejora el desempeño del sector social, según la CGR

En los últimos años los órganos de control del sector público han desarrollado instrumentos para evaluar el desempeño de las instituciones, tales como el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República (CGR) desde el 2010 y el índice de transparencia del sector público presentado por la Defensoría de los Habitantes en 2016. Adicionalmente, en enero de 2015 la CGR realizó una consulta nacional sobre la percepción de la calidad de los servicios públicos.

GRÁFICO 2.29

Inversión social pública real^{a/}, según función y criterio de acceso



a/ Miles de millones de colones del año 2015, deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2016b, con información de la STAP.

Estas iniciativas tienen la finalidad de establecer criterios estandarizados para comparar la gestión institucional, partiendo de una normalización de variables respecto de las mejores prácticas identificadas en distintas dimensiones de análisis. Este apartado presenta un breve ejercicio de seguimiento a los principales resultados de los instrumentos desarrollados por la CGR. Aunque estos esfuerzos no permiten valorar en toda su complejidad la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, sí brindan información comparable sobre las capacidades de las instituciones públicas para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto Nacional. Además aportan insumos para orientar los ejercicios de fiscalización superior.

El índice de gestión institucional³² (IGI) recopila información sobre los avances en la aplicación de medidas para fortalecer la labor que realizan las entidades públicas, particularmente en las áreas de presupuesto, control interno, planificación, gestión financiero-contable, servicio al usuario, recursos humanos, tecnologías de la información y contratación administrativa³³. La CGR señala que las instituciones tienen grandes retos y oportunidades de mejora en términos de su eficiencia, con el fin de obtener mayores resultados con los mismos recursos.

Durante los cinco años en que se ha

llevado a cabo esta medición, las entidades del sector social han representado entre el 26% y el 33% del total evaluado. En promedio, el índice sectorial está seis puntos porcentuales por debajo del global (cuadro 2.9). Sin embargo, este grupo se caracteriza por su gran diversidad en términos de su clasificación funcional (educación, salud, vivienda, etc.), presupuesto y categoría institucional (en muchos casos se trata de órganos descentralizados). Entre las primeras diez instituciones con mayores puntajes cada año, solo una o dos forman parte del sector social. En este sentido destacan el INA en los cinco años y la UNA en dos. En el extremo opuesto, de las últimas diez posiciones, entre tres y siete han correspondido a este sector, principalmente en las funciones de cultura, desarrollo humano e inclusión social, y vivienda y asentamientos humanos (por ejemplo, el INVU se ha ubicado entre las diez entidades peor evaluadas en los dos últimos años).

Por otra parte, en enero de 2015 la CGR realizó una encuesta telefónica de cobertura nacional, con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre los servicios públicos que recibe. El cuestionario incluyó tres módulos: salud y educación, transporte y servicios básicos, y seguridad y servicios comunales.

El sistema educativo es percibido como

CUADRO 2.9

Índice de gestión institucional^{a/} (IGI) global y para las entidades del sector social. 2010-2015

Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cantidad de instituciones evaluadas	102	169	160	157	158	148
IGI promedio	70,0	72,4	78,0	66,8	70,7	75,1
Factor de la gestión financiero-contable	63,5	71,1	70,2	60,1	74,1	63,7
Factor de servicio al usuario	58,6	59,2	68,1	58,6	63,9	69,6
Instituciones del sector social						
Cantidad de instituciones evaluadas	34	46	45	45	46	39
IGI promedio	63,5	57,8	73,8	65,1	68,4	68,1
Factor de la gestión financiero-contable	52,1	52,2	68,5	50,8	63,3	55,2
Factor de servicio al usuario	54,4	47,9	68,7	51,5	55,5	56,0
Porcentaje de instituciones del sector social con respecto al total	33,3	27,2	28,1	28,7	29,1	26,4

a/ El IGI se compone de los siguientes factores: presupuesto, planificación, contratación administrativa, recursos humanos, control interno, servicio al usuario, tecnologías de la información y gestión financiero-contable.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

bueno o muy bueno por el 62% de las personas consultadas. Hay una valoración positiva de las instalaciones existentes, aunque con disparidades entre niveles educativos (63% en escuelas, 70% en colegios y 91% en universidades). No obstante, la percepción baja cuando se pregunta sobre el equipo tecnológico disponible (44% en escuelas, 56% en colegios y 85% en universidades). Cerca de dos de cada tres personas considera que las universidades públicas no brindan las mismas oportunidades de acceso a todos los estudiantes.

Con respecto al sector salud, el 96% de los entrevistados ha asistido a algún centro de salud público. Las clínicas obtienen los mejores puntajes en lo que concierne a la atención del personal administrativo, la calidad de la atención médica y el estado de las instalaciones. Ninguna de las categorías mencionadas sobrepasa el 70% de opiniones favorables, lo que les daría la calificación de “bueno” o “muy bueno”. Por el contrario, un 49% externó criterios negativos sobre la facilidad para conseguir citas en los Ebais y un 41% manifestó su inconformidad por el tiempo de espera para recibir atención el día de la cita. A nivel de hospitales, un 48% de las personas consultadas mencionó que debió esperar un año o más por una cita y el 71% consideró que fue mucho el tiempo de espera. Son evidentes los retos que enfrentan los servicios

de salud para mejorar la percepción ciudadana sobre el acceso a sus servicios. En el “Balance general” de este capítulo se comentó también la dificultad que tiene el sistema para cubrir a segmentos específicos de trabajadores, como el de las servidoras domésticas. Recientemente la CCSS anunció una serie de reformas para ampliar la cobertura de esta población (recuadro 2.6).

En cuanto a los servicios básicos, el suministro de agua se considera continuo (82%), suficiente (89%) y apto para el consumo (89%); además, el 57% de las personas entrevistadas indicó que el servicio de agua potable es de bajo costo. Sobre otros temas consultados se obtuvieron datos como los siguientes: el 54% opina que no hay aceras apropiadas para caminar; el 66% califica de buena a muy buena la recolección de basura en su comunidad; la mitad cree que sí hay espacios como plazas y gimnasios; el 63% percibe un aumento en la inseguridad en los últimos dos años; un 46% reportó que sus vecinos se encuentran organizados para velar por la seguridad, y el 69% aseguró que hay presencia policial en sus barrios.

Recursos y programas del Fodesaf sin cambios importantes en 2015

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) es una de las principales herramientas con

que cuenta el país para financiar su política de lucha contra la pobreza, la cual está constituida por un conglomerado de programas y servicios muy diversos en escala, recursos y beneficiarios. En 2015 los ingresos de Fodesaf ascendieron a 553.947 millones de colones y sus gastos a 531.726 millones, para un superávit de 22.221 millones (4%). Una vez superado el estancamiento que registraron entre 2004 y 2009, y con la aprobación de la Ley 8783, que reformó la ley constitutiva del Fondo, los recursos destinados a esta entidad prácticamente se duplicaron en 2010, y su tendencia posterior ha sido de leves aumentos (gráfico 2.30).

Los recursos del 2015 se entregaron a diecinueve instituciones públicas y dos asociaciones privadas, que ejecutaron 31 programas sociales en los sectores de vivienda, educación, salud y nutrición, protección social, empleo, construcción y equipamiento. El 66,4% de los fondos tenía una asignación fija o mínima según la Ley 8783, un 27,2% fueron transferencias sin porcentaje o monto fijo, aunque también establecidas en la Ley 8783, y el restante 6,4% fue girado a otras instituciones y programas sociales señalados por las autoridades del sector social, conforme con el Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades de la actual administración (Fodesaf, 2016).

Según la información reportada a la Dirección de Desarrollo Social y

RECUADRO 2.6

CCSS aprueba reforma para aumentar las coberturas de la seguridad social en el servicio doméstico

En 2013 Costa Rica ratificó el Convenio 189 de la OIT, denominado “Trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos”, mediante el cual los Estados asumen una serie de compromisos para garantizar el disfrute pleno de los derechos laborales de este grupo, entre ellos la universalización del acceso a la seguridad social.

Román y Morales (2014) señalan que, a pesar de los esfuerzos de la CCSS para aumentar las coberturas en esta población, persisten las condiciones de vulnerabilidad de poco más de 130.000 personas ocupadas en servicio doméstico (el 92% son mujeres), tal como demuestran los siguientes datos:

- En 2014 estaban aseguradas 19.930 trabajadoras domésticas, lo que representa una tasa del 14%, que además ha crecido poco en los últimos diez años. Esta cobertura sitúa a Costa Rica por debajo de Chile, Brasil y Uruguay, cuyas tasas alcanzan o superan el 40%.

- Apenas una cuarta parte de esta población está asegurada de manera directa (un 15% como asalariada -que es lo que corresponde- y un 10% como asegurada voluntaria o independiente). Otra cuarta parte no está asegurada. Esta situación implica que casi tres de cada cuatro servidoras domésticas no están cotizando en ningún sistema de pensiones, lo que genera una gran vulnerabilidad.

- Los salarios reportados a la CCSS se concentran en los rubros más bajos: casi una de cada cinco personas tiene ingresos mensuales menores a 100.000 colones, un 32% recibe entre 100.000 y 140.000, y el resto entre 140.000 y 160.000 colones (cerca del salario mínimo).

- Los hogares que contratan servicio doméstico pertenecen a los tres quintiles superiores de la distribución de ingresos.

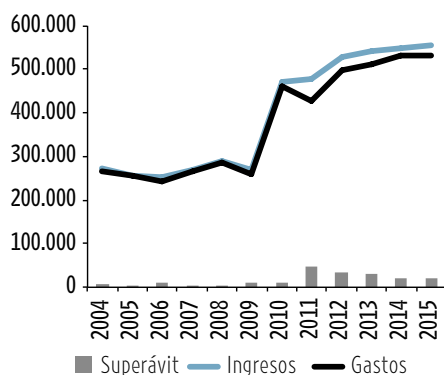
Con el objetivo de aumentar las coberturas de estas trabajadoras, la CCSS aprobó

un plan para reducir a la mitad la base mínima contributiva que se toma como referencia para el cobro de las cargas sociales. En el seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) no se puede eliminar la base mínima contributiva, pero se establece una tabla de subsidios estatales a partir de la mitad de esa base. Para los casos de empleadas que además del oficio doméstico tengan a cargo el cuidado de menores, personas con discapacidad, enfermos o adultos mayores, se contempla la posibilidad de bajar el aporte patronal, de 9,25% a 7,25%. Otra propuesta es eliminar el 5% de aporte al Fodesaf. Las medidas pretenden beneficiar principalmente a las empleadas que laboran por horas. Se espera que entren a regir a inicios de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en Román y Morales, 2014 y datos de la CCSS y el INEC.

GRÁFICO 2.30

Evolución real de los ingresos, gastos y superávit del Fodesaf (millones de colones del año 2015)^{a/}



a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general, usando como año base el 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos del Fodesaf.

Asignaciones Familiares (Desaf) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre 2010 y 2015 la mayoría de los programas aumentó el número de sus beneficiarios, aunque en términos generales todos mantuvieron su escala. Los comedores escolares del MEP registran la mayor cantidad (casi 700.000 personas), seguidos por los programas de bienestar y promoción familiar del IMAS, con aproximadamente 200.000 familias, incluyendo “Avancemos”, que entregó transferencias a 170.774 estudiantes (pertenecientes a 133.015 familias). Otros programas importantes son los CEN-Cinai del Ministerio de Salud y el régimen no contributivo de pensiones, que superan los 100.000 beneficiarios.

Hay dos programas que vale la pena destacar por su evolución en la presente década. Por un lado están las becas para estudiar que entrega el Fonabe con recursos del Fodesaf, y que han tendido a decrecer, pues pasaron de 96.000 bene-

ficiarios en 2010, a 56.000 en 2015. Sin embargo, dos terceras partes de las becas de Fonabe son financiadas con recursos transferidos por el MEP. Por otro lado sobresale el significativo aumento que registra el Programa Nacional de Empleo (Pronae) del Ministerio de Trabajo, cuyos beneficiarios pasaron de 3.530 en 2010 a 28.586 en 2015. Por ejemplo, en el último año las iniciativas relacionadas con la entrega de ayudas económicas a las personas desempleadas, como “Ideas Productivas” y “Obras Comunales” cuadruplicaron y triplicaron, respectivamente, el número de sus beneficiarios, mientras que “Empléate” se duplicó. Esto refleja la prioridad que ha dado este Gobierno al tema laboral, aunque su escala aún es pequeña para tener un impacto significativo en los indicadores de desempleo.

Delgado (2016) realizó un ejercicio para determinar si la directriz emitida por el IMAS en octubre de 2014,

“Priorización de la atención de la pobreza” (IMAS, 2014), tuvo un impacto en la reducción de las filtraciones de los programas de esa institución durante el 2015. Los resultados indican que en “Avancemos” ese objetivo no se logró, pues solo la mitad de sus beneficiarios son pobres según el método de línea de ingreso. Si se amplía a los hogares en condición de vulnerabilidad, la magnitud de las filtraciones desciende a un 20%, sin cambios entre 2014 y 2015.

Las otras transferencias del programa de bienestar familiar del IMAS sí muestran una disminución significativa de las filtraciones: el porcentaje de hogares no pobres según el método de línea de ingreso que recibieron subsidios pasó de un 30,0% a un 24,9% entre 2014 y 2015. Casi el 90% de los recursos llega a hogares pobres o vulnerables.

Según información reportada por el IMAS a la CGR para cumplir con el segundo pilar del Plan Nacional de Desarrollo (2015-2018), denominado “Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad”, en 2015 y el primer semestre de 2016 fueron beneficiadas 57.931 familias, de las cuales 27.449 han sido incluidas en la estrategia “Puente al Desarrollo”³⁴. Sin embargo, en este pilar se mantienen los retos asociados a la deserción en secundaria y la ampliación de la cobertura en atención infantil intramuros en los CEN-Cinai, que tuvieron pocos avances en este período (CGR, 2016).

La Enaho 2015 registró 89.264 niñas, niños y jóvenes de entre 6 y 25 años de edad que viven en condición de pobreza, que no han concluido la enseñanza secundaria, no asisten al sistema educativo formal y no reciben becas de Fonabe o “Avancemos”. Este grupo constituye un desafío para los programas sociales, pues su atención promovería la reinserción educativa y estaría focalizado en las familias más pobres. Para ello se requerirían aproximadamente 25.000 millones de colones adicionales al año.

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 los habilita para ello, sino que, en promedio, ya dedican cerca de un 20% de sus ingresos a inversión social.

Al menos tres características favorecen una mayor participación de los gobiernos locales en este ámbito. Por un lado, en la ejecución de políticas sociales -universales y selectivas- el país tiene una marcada tradición centralista, que ha impulsado un enfoque carente de una visión territorial de las necesidades y los impactos. Por otro lado, los mecanismos para la canalización de demandas sociales hacia las esferas gubernamentales están en crisis, dada la pérdida de apoyo del sistema político y la fragmentación partidaria en la composición de la Asamblea Legislativa. Finalmente, el severo déficit de las finanzas públicas dificulta la expansión de la inversión pública social por la vía del Presupuesto Nacional.

En este aporte especial se exploran tres temas: las competencias formales asignadas por ley a las municipalidades, una sistematización de algunos programas y proyectos que ya están siendo desarrollados por ellas, 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 que se centra en los 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.

Desde 2002 se aprueban leyes que promueven la descentralización

La potestad de los gobiernos locales para elaborar políticas sociales en sus respectivos cantones no es nueva; deriva de la Constitución Política y el Código Municipal. Adicionalmente, entre 2002 y 2015 el país aprobó una reforma constitucional y dos leyes relacionadas con la

descentralización, el fortalecimiento de las competencias y el presupuesto municipal.

La principal reforma se dio en 2002, cuando se modificó el artículo 170 de la Constitución Política (Ley 8106) para asignar a las municipalidades, en el Presupuesto Nacional, una suma no inferior al 10% de los ingresos ordinarios del año correspondiente. Una ley posterior debía precisar la distribución de los recursos y las competencias que serían trasladadas por el Poder Ejecutivo, y que estarían circunscritas al Gobierno Central, es decir, excluirían a las instituciones autónomas.

No fue sino hasta ocho años después, en 2010, que se promulgó la “Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades” (n° 8801), en la cual se definen los lineamientos que se seguirán en esta materia. Se designó a Mideplan como el órgano responsable del proceso por parte del Poder Ejecutivo, y se creó un órgano consultivo encargado de coordinar los diferentes aspectos del proceso, integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, el IFAM, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, la Red de Mujeres Municipalistas, la Conadeco, federaciones de municipalidades y de cada uno de los ministerios que vaya a transferir competencias. La Ley también prevé la participación ciudadana, tanto en el ejercicio del derecho a obtener información de los proyectos que se financien con los recursos adicionales que recibirán los ayuntamientos, como en la fijación de prioridades en cada distrito y la fiscalización de las inversiones que se realicen. Además, se crean los consejos cantonales de coordinación institucional, presidido por el alcalde o alcaldesa, como instancia de enlace entre el gobierno local y las entidades públicas que tienen presencia en el cantón. Cabe agregar que la Ley 8801 limitó aun más las competencias que serán trasladadas, pues a lo establecido en la reforma al artículo 170 constitucional, que las restringe a las actividades o servicios prestados por el Gobierno Central, se agregó la prohibición de delegar potestades en materia de educación y salud.

Finalmente, en 2015 la Asamblea Legislativa dictó la Ley 9329, que se convirtió en la primera ley especial para la transferencia de competencias a las municipalidades, específicamente la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal. Aunque esta normativa fijó un plazo de seis meses para la elaboración del reglamento respectivo, al cierre de edición del presente Informe este no había sido publicado.

La política social municipal como afluente de la política social del Estado

El Código Municipal establece que las municipalidades y los órganos del Estado deben coordinar los proyectos o programas que se lleven a cabo a nivel cantonal (artículo 6) y, para tal efecto, autoriza la suscripción de convenios entre gobiernos locales o entre estos y entidades públicas, para la prestación de servicios o la construcción de obras (artículo 7). Estas disposiciones se consolidaron con la creación de los ya mencionados consejos cantonales de coordinación institucional, según lo dispuesto en la Ley 8801.

En lo que concierne a la política social, la participación de las municipalidades tiene tres posibles caminos jurídicos. En primer lugar están las iniciativas que son resultado de acuerdos tomados por el Concejo Municipal, en el ejercicio de

las atribuciones que le otorga el Código Municipal. En segundo lugar están los proyectos que se derivan de leyes especiales que encargan a los ayuntamientos la prestación de ciertos servicios. Y en tercer lugar están las directrices emitidas por el Gobierno Central por la vía de decretos ejecutivos, en las que se solicita la participación de los gobiernos locales.

Por otro lado, el artículo 62 del Código Municipal permite usar o donar el patrimonio cantonal cuando así lo dispongan dos terceras partes del Concejo, aunque, dependiendo del beneficiario y de la necesidad de desafectar el bien, se requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa. Además, la municipalidad puede conceder ayudas ante emergencias producidas por desastres, apoyar a los centros de educación pública, de beneficencia o servicio social y otorgar becas a estudiantes de bajos recursos.

Diversidad de roles de los gobiernos locales en la IPS

Así pues, con base en sus potestades legales, las municipalidades, ya sea con recursos propios o del Presupuesto Nacional, financian y ejecutan obras para la prestación de servicios sociales (cuadro 2.10). También, aunque en menor medida, hacen transferencias directas a familias en condición de pobreza (auxilio por cesantía, subsidios por desastres y becas

estudiantiles).

Cuando ejecutan fondos propios, los gobiernos locales realizan una gran diversidad de proyectos, mayoritariamente de pequeña escala, aunque los recursos tienden a concentrarse en actividades deportivas y culturales. En algunos casos también se desarrollan obras de infraestructura para grupos especiales de población, como niñez, adolescencia y adultos mayores, tal como sucede, por ejemplo, en Curridabat. En los municipios donde la administración del acueducto es local, ese servicio consume gran parte de su presupuesto.

Las municipalidades han mostrado su potencial para convertirse en socias estratégicas del Gobierno Central en la ejecución de obras o la prestación de servicios a las comunidades. La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil es el ejemplo más reciente de las oportunidades que ofrece la participación de las municipalidades en la gestión de la política social (recuadro 2.7).

Especial atención merece la donación de terrenos que realizan los concejos municipales, tanto a instituciones públicas (MEP, CCSS, IMAS), como a organizaciones sin fines de lucro (asociaciones de desarrollo, fundaciones). Estos inmuebles suelen estar inscritos en el Registro Nacional y se realizan los trámites de enajenación y cambio de dominio;

CUADRO 2.10

Tipos de roles del gobierno local en el área social

	Gobierno nacional	Gobierno local
Financiación	Intermediario Recursos de las partidas del Gobierno Central destinadas a obras específicas que son ejecutadas por los concejos de distrito y construidas por los vecino	Financiador Aporte directo de recursos propios a organizaciones locales, como comités cantonales de deportes, juntas de educación, asociaciones de desarrollo comunal, Cruz Roja cantonal, fundaciones, etc. También se realizan donaciones de terrenos municipales.
Ejecución	Ejecutor Recursos del Gobierno Central para prestación de un servicio social, como por ejemplo los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (Cecudi), el mantenimiento de la red vial (Conavi) y el Programa Nacional de Empleo (Pronae).	Prestador de servicios Implementación de proyectos y programas para brindar servicios sociales, como las oficinas de la mujer, bolsas de empleo, fomento de actividades culturales (bandas municipales, bailes folclóricos, bibliotecas, etc.).

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

RECUADRO 2.7

Municipalidades, IMAS y Fodesaf trabajan en conjunto en la Red Nacional de Cuido

La Ley 9220, de 2014, creó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil como un sistema de acceso público, universal y de financiamiento solidario, que articula las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en esta materia, incluyendo la participación de las municipalidades.

La Ley otorga solidez jurídica y un marco de sostenibilidad al programa de Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (Cecudi) iniciado en 2010 y promovido durante la administración Chinchilla Miranda. Esta normativa dispone que, como mínimo, se debe destinar un 4% de los recursos del Fodesaf a la operación de los Cecudi. El sistema funciona a partir de una solicitud municipal tramitada ante la autoridad en desarrollo social (en la actualidad el Ministerio de Desarrollo y anteriormente el Ministerio de Trabajo). El gobierno local presenta un proyecto para construir y equipar un Cecudi y el rector lo remite al Fodesaf para su estudio. Si la iniciativa cumple los requisitos que establece la ley, el Fondo traslada los recursos al IMAS y este se encarga de canalizarlos. Con cada municipio se firma un convenio. El 95% de los centros creados hasta ahora se construyó en terrenos municipales. El primero de ellos se instaló en Desamparados.

Los fondos para operación y mantenimiento de los Cecudi funcionan como un cupón de pago o *voucher*: el IMAS los

gira al padre, madre o encargado para que pague el costo del servicio. La tarifa promedio por niño beneficiario es de 120.000 colones mensuales. Entre 2011 y 2015 se recibieron 151 propuestas. Algunas municipalidades se han abstenido de participar y otras no han logrado llevar adelante sus proyectos. San José y Mora desarrollaron servicios muy sofisticados, aplicando el método Montessori.

A enero de 2015 se encontraban operando solo 34 centros, de los cuales cuatro están ubicados en cantones catalogados como de bajo índice de desarrollo social. A mayo de 2015, doce municipalidades mantenían sin ejecutar recursos para la construcción de Cecudi por 2.160 millones de colones (CGR, 2016).

La Red de Cuido significó un gran reto para Fodesaf, porque no tenía experiencia en la ejecución de proyectos con más de una entidad. La implementación de esta iniciativa ha implicado trabajar proyectos (finitos en el tiempo) y no programas (permanentes) y además negociar con 81 instituciones (municipalidades). La experiencia ha mostrado enormes diferencias en las capacidades técnicas de los municipios, pues se registra desde un caso exitoso como el de Cartago, que construyó cinco Cecudi, uno por distrito, hasta el extremo de un cantón que debió reembolsar los fondos luego de dos años de tenerlos depositados, porque no logró desarrollar el proyecto. El programa no tiene fecha de

cierre, pero su ritmo bajó con el cambio de Administración; durante el primer semestre de 2016 solo se incluyó un proyecto en el presupuesto de la Red.

La Contraloría General de la República, en su Informe de fiscalización DFOE-SOC-IF-18-2015, determinó que, a cinco años de su creación, la Redcudi no ha logrado consolidarse como sistema, no cuenta con un plan estratégico de mediano y largo plazo, no ha definido fuentes adicionales de financiamiento, indispensables para universalizar el acceso a los servicios, y carece de una estrategia integral y oficializada para la inserción laboral o educativa a los padres y madres beneficiarios de la Red, algo también contemplado en la Ley 9220.

A pesar de los desafíos señalados, la Red de Cuido constituye un avance en las estrategias de coordinación interinstitucional de las políticas sociales. El hecho relevante más reciente (septiembre de 2016) es la asignación, por parte del MEP, de quince docentes para la atención de la primera infancia en once Cecudi, con lo cual se beneficiará a un total de 264 niños y niñas en edad preescolar (www.mep.go.cr/noticias/).

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y CGR (2016).

pese a ello, ni los gobiernos locales ni las entidades beneficiarias llevan un registro del total de suelo cedido, sus características y su valor, de modo que hay una cuantiosa inversión que pasa desapercibida.

Una revisión de la base de datos elaborada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN mostró que entre, 1990 y 2015, se aprobaron al menos 239 leyes especiales para titular, donar, desafectar o ceder terrenos municipales. Solo entre las legislaturas 2006-2007 y 2014-

2015 (período para el cual se realizan las estimaciones de inversión social municipal que se presentarán más adelante) 55 ayuntamientos lograron la promulgación de 139 leyes, en promedio diecisiete por año. La mayoría se aprobó en años electorales (gráfico 2.31).

De las 55 municipalidades mencionadas, la mayoría (29) recibió autorización para donar un terreno, dieciséis lograron la aprobación de dos a tres leyes, y siete desafectaron entre cuatro y cinco propiedades. Tres ayuntamientos (Heredia,

Barva y Cartago) superaron por mucho a los demás, con dieciséis, quince y doce terrenos, respectivamente.

De las 139 leyes aprobadas, los principales beneficiarios fueron la CCSS (16), asociaciones comunitarias, de vecinos o de desarrollo integral (16), juntas de educación o administradoras de colegios (12), la Iglesia Católica (11), asociaciones de personas con discapacidad (8), asociaciones pro cuidados paliativos, adultos mayores, Cruz Roja, Ministerio de Salud y Asadas (5 cada uno). Las restantes

se distribuyen entre muchas entidades públicas y privadas.

Estos roles son poco reconocidos, entre otros motivos porque no se informa sobre el destino del gasto municipal desagregado por funciones. Además, los gobiernos locales divulgan poco los programas y actividades sociales que llevan a cabo en sus cantones; por ejemplo, la mayoría no da cuenta de este tema en sus páginas web. Por otro lado, los municipios carecen de indicadores para medir el impacto de sus inversiones en este campo. Finalmente, estas iniciativas tampoco son valoradas a cabalidad en el índice de gestión municipal de la CGR, que en este eje solo considera los recursos destinados a parques, ornato y obras sociales que no captan todos los programas que se desarrollan en este ámbito.

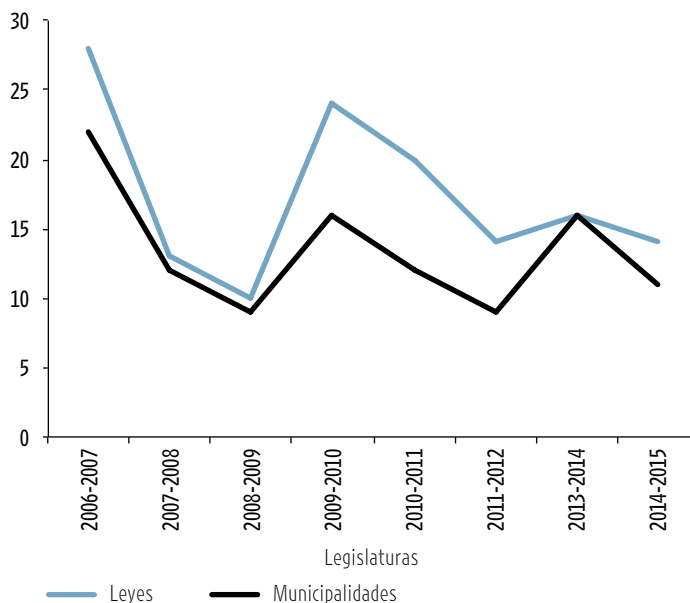
Primeras estimaciones de inversión social municipal

Como se ha mencionado, este Informe entiende por inversión social pública todas las acciones que realiza del Estado para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo directamente una serie de servicios, como educación y salud; suministrando transferencias monetarias para que las familias puedan satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas con el encargo de ofrecer bienes y servicios meritorios, a bajo costo o de manera gratuita. Los recursos utilizados para financiar estas actividades se conocen como “gasto público social” (Trejos, 2006) pero, en tanto se dirigen a crear, promover o proteger las capacidades de las personas, se puede decir que este gasto es en realidad una inversión.

Las estimaciones que se presentan a continuación utilizan datos desagregados por municipalidad, así como las agregaciones para todo el régimen, obtenidos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), de la Contraloría General de la República (recuadro 2.8). Durante el período 2006-2015 la inversión social municipal (ISM) total representó entre un 0,3% y un 0,4% del PIB. Si se calcula con respecto a la inversión social pública (ISP) total del país, ha fluctuado entre un 1,6% y 1,7%. Para ponerlo en contexto, el gasto municipal

GRÁFICO 2.31

Leyes especiales para enajenar terrenos y municipalidades a las que pertenecen, según legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

total equivale a entre un 1% y 1,3% del PIB y entre un 5,4% y 5,6% la ISP total. Debido a limitaciones en la información, no es posible clasificar la ISM en políticas universales o focalizadas.

La ISM representó, en promedio, un 20% de los ingresos municipales totales de los 81 cantones y los ocho concejos municipales de distrito durante el período 2006-2015 (gráfico 2.32). La ISM acumulada en esos diez años fue cercana a 939.200 millones colones constantes (del 2015). Aunque puede parecer modesta, esta cifra es significativa; por ejemplo, equivale a 144.492 bonos de vivienda. El monto destinado a ISM fue ocho puntos porcentuales menor al presupuesto municipal no ejecutado (27%) en el mismo período.

Aunque la ISM está atomizada en una gran variedad de programas y actividades, vista por función está concentrada. En orden de importancia, el 52% de los recursos se dirige al deporte, principalmente a los comités cantonales de deportes, debido a que hay una obligación establecida en el Código Municipal, de trasladar el 3% del presupuesto total de cada municipio a esas entidades, lo que en los últimos diez años representó 488.385 millones de colones.

El segundo sector con más recursos es educación, con un 36% y un total de 153.900 millones de colones. Nuevamente esta concentración obedece a una disposición legal, ya que los ayuntamientos deben trasladar a las juntas de educación y juntas administrativas de los colegios el 10% de la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles. En tercer lugar está el sector salud, que recibe un 10% de las transferencias municipales y está compuesto por la Cruz Roja, los Ebais, las asociaciones de cuidados paliativos y control del dolor, entre otras. En el período de estudio recibió cerca de 14.700 millones de colones.

Otros tres sectores comparten un porcentaje similar (1%): cultura, infancia y desarrollo. Se trata de fondos que se transfieren a asociaciones de desarrollo integral, hospicios de huérfanos (San José), CEN-Cinai y centros u hogares infantiles. El monto total destinado a la infancia entre 2006 y 2015 fue de 1.135 millones de colones. En lo que respecta a la cultura, en el mismo período se entregaron 1.163 millones de colones a las casas de la cultura, asociaciones culturales, escuelas de música y, en el caso de Heredia, la Orquesta Sinfónica de la Municipalidad.

RECUADRO 2.8

Metodología y fuentes de información para estimar la inversión social municipal

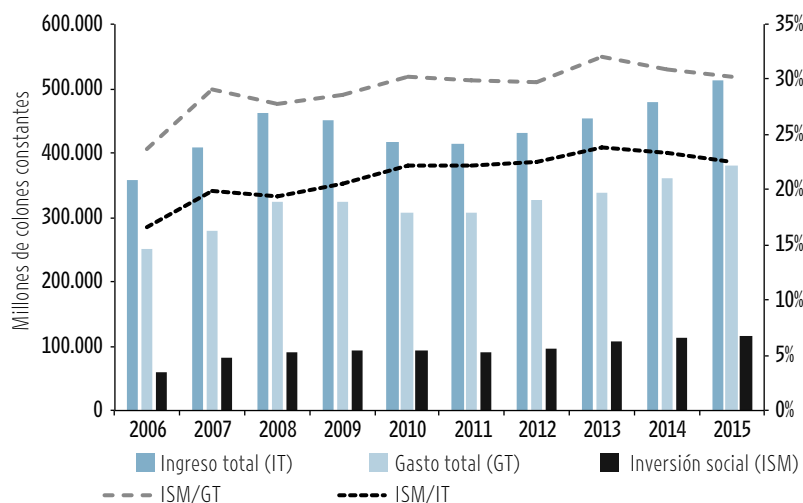
La principal fuente utilizada en este Informe para estimar la inversión social municipal (ISM) fue el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República, del cual se extrajo la información de las 81 municipalidades y los ocho concejos municipales de distrito, para el período 2006-2015. Además se realizaron entrevistas a funcionarios del órgano contralor, responsables de las áreas sociales en nueve municipalidades y funcionarios de ministerios o responsables de los programas de financiamiento de proyectos municipales. Adicionalmente, se visitaron las páginas web de veinte gobiernos locales para buscar información sobre programas sociales desarrollados en los respectivos cantones.

Cabe señalar, sin embargo, que se encontraron inconsistencias en los registros de la CGR, específicamente en la base de datos de servicios y obras municipales. Ello se debe a que no hay un control de calidad y, por tanto, las municipalidades cargan información errada en el sistema, o bien algunos programas presupuestarios tienen partidas agregadas que no permiten diferenciar entre la inversión social y otros tipos de gastos, como sucede, por ejemplo, en el Programa II de "servicios comunales".

Los programas presupuestarios para el registro de información en el SIPP son los siguientes: Programa I: dirección y administración general, Programa II: servicios comunales, Programa III: inversiones y Programa IV: partidas específicas. El detalle de las partidas incluidas en cada uno puede consultarse en Rojas y Navarro (2016), en el sitio www.estadonacion.or.cr

Fuente: Rojas y Navarro, 2016, con información de la CGR.

GRÁFICO 2.32

Ingreso total, gasto total e inversión social municipal (ISM)
(millones de colones constantes^{a/} y porcentajes)

a/ Deflactados 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.

En términos per cápita la ISM asciende en promedio a poco más de 20.000 colones al año, pero varía entre apenas 2.000 colones en Guatuso, Los Chiles y Alajuelita, y más de 90.000 en Belén y Escazú (gráfico 2.33).

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 promedio per cápita (93.702 colones) 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 (287.714 millones de colones), 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 (55.987 y 15.548 millones, respectivamente).

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 y Cartago), ocupan posiciones muy inferiores en gasto total per cápita (32, 47, 23, 42 y 12, en cada caso).

Una agrupación de las municipalidades por quintiles de ISM per cápita muestra que no existe un vínculo entre el desarrollo relativo del cantón y la importancia de la inversión social en el presupuesto del gobierno local (cuadro 2.11). Se realizaron pruebas de correlación entre la ISM total y per cápita con los índices de desarrollo humano, rezago social y gestión municipal, sin encontrar evidencia de asociación entre las variables.

En todos los quintiles de gasto hay municipalidades urbanas y rurales, de mayor y menor tamaño en territorio y población, y de distintos niveles de desarrollo. Llama la atención que en el

GRÁFICO 2.33

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.

quinto quintil (con más ISM per cápita) Escazú y Belén comparten posiciones con Parrita, Abangares y Nicoya. En el otro extremo, el de menor ISM per cápita, sorprende encontrar a Coronado y Tibás con un esfuerzo de inversión en políticas sociales semejante al de cantones con mayor rezago social, como Talamanca, Los Chiles y Guatuso.

Estas estimaciones preliminares del aporte de las municipalidades a la ISP arrojan montos que pueden considerarse

modestos en términos del volumen de recursos, pero no en cuanto a su potencial impacto en la calidad de vida de las comunidades. La exploración revela que los recursos propios de los gobiernos locales se utilizan para inversiones directas, pero también como aporte complementario para potenciar otras fuentes, tanto del Gobierno Central como de organizaciones privadas.

Un mejor aprovechamiento de la ISM requiere el diseño de una estrategia que

priorice las áreas de intervención. En la actualidad las inversiones están atomizadas en una gran cantidad de actividades, lo que disminuye su capacidad de generar impactos. Sin embargo, esta valoración debe ponerse en contexto; es necesario estimar el efecto que tendría sobre las comunidades la eventual reorientación de este esfuerzo presupuestario y de gestión. Puntualmente, este análisis permitió identificar tres desafíos:

CUADRO 2.11

Quintiles de gasto social per cápita real municipal^{a/}. 2015

Quintil	Límite inferior	Límite superior	Promedio	Municipalidades en orden descendente
Primero	2.540	12.662	9.453	Vázquez de Coronado, Corredores, Tibás, Puntarenas, Turrialba, Talamanca, Acosta, Palmares, Desamparados, Coto Brus, Golfito, Sarapiquí, Puriscal, Siquirres, Alajuelita, Guatuso, Los Chiles
Segundo	13.103	16.980	15.338	Oreamuno, Tarrazú, Bagaces, El Guarco, Santa Bárbara, Upala, Jiménez, Buenos Aires, San Ramón, Naranjo, Aserrí, Turrubares, Pérez Zeledón, Pococí, Guácimo, Atenas
Tercero	17.229	23.446	20.937	Montes de Oca, Alvarado, Matina, La Cruz, Grecia, San Carlos, San Pablo, Moravia, Poás, Limón, Liberia, Barva, León Cortés, San Rafael, Tilarán, Goicoechea
Cuarto	23.868	29.814	26.804	Paraíso, Zarcero, La Unión, Nandayure, San Mateo, Santa Cruz, Valverde Vega, Flores, Carrillo, Heredia, Osa, Esparza, San Isidro, Cañas, Dota, Mora
Quinto	30.287	94.044	47.155	Escazú, Belén, Garabito, Cartago, Santa Ana, Orotina, Montes de Oro, San José, Abangares, Santo Domingo, Hojanca, Curridabat, Quepos, Parrita, Nicoya, Alajuela.

a/ Las municipalidades se ordenaron en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su inversión social per cápita.

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

- Resolver las trabas legales y administrativas para que los gobiernos locales puedan invertir en programas sociales los recursos acumulados de períodos anteriores, cuyo monto equivale a un 25% de los ingresos anuales.
- Diseñar una estrategia para que las municipalidades se involucren en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, ya sea donando terrenos o aportando capital para las familias de escasos recursos. La experiencia internacional muestra que por esta vía es posible aumentar el impacto del gobierno local en el desarrollo territorial.
- Potenciar el rol de las municipalidades en el mejoramiento de la educación pública, mediante el traslado de competencias para financiar obras de infraestructura educativa.

Gestión desde el mercado: incumplimiento de garantías laborales

Como ha documentado este Informe, la economía nacional no está generando suficientes de oportunidades de empleo para la población, a pesar de que ha disminuido la cantidad de personas que se incorporan cada año a la fuerza laboral. A esta situación, ya de por sí preocupante, se suma el alto incumplimiento de las

garantías laborales, que adquiere dimensiones críticas en los casos de las personas migrantes y las trabajadoras domésticas, como se vio en secciones previas de este capítulo.

La política de salarios mínimos constituye un punto de intersección entre el Estado y el mercado en la gestión de la equidad y la integración social. Simulaciones realizadas por Trejos (2016b) muestran que 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.

Las debilidades del mercado de trabajo generan presiones crecientes sobre la política social, que además de sus funciones tradicionales de generar capacidades en la población y apoyar a los grupos más vulnerables, debe compensar las dificultades de un número cada vez mayor de familias que no logran superar la línea de pobreza solo con los ingresos que reciben por su trabajo. En este contexto, dos hechos recientes y positivos fueron la aprobación de la Reforma Procesal Laboral y la flexibilización de las condiciones para el aseguramiento de las trabajadoras domésticas, ya comentada en el recuadro 2.6.

Persiste el incumplimiento de garantías laborales

En ediciones anteriores este Informe ha reportado el alto incumplimiento que se da en el país, de garantías laborales como el aguinaldo, días pagos por enfermedad, vacaciones pagas, seguro de riesgos del trabajo, pago de horas extra y aseguramiento ante la CCSS. De acuerdo con los datos de la Enaho 2015, solo un 39,4% de los trabajadores asalariados disfruta de todas las garantías mencionadas, mientras que un 17,9% no tiene acceso a ninguna de ellas y un 42,7% obtiene un cumplimiento parcial. El aguinaldo y el seguro social tienen los mayores porcentajes de cumplimiento (superiores al 70%) y en el extremo opuesto se ubican el pago de horas extra y el seguro de riesgos del trabajo, con 51% y 63%, respectivamente.

Por regiones, las brechas se mantienen casi invariables. La Central tiene el cumplimiento más alto y la Huetar Norte el más bajo (27,8% de incumplimiento total). Es de destacar el caso de la región Chorotega, que muestra una leve mejora, principalmente en el pago del aguinaldo y el seguro de riesgos del trabajo.

Para profundizar en este tema desde el punto de vista de las ramas de actividad, estas fueron clasificadas en cuatro grupos:

- **Muy alto cumplimiento:** actividades en las que más del 50% de los trabajadores recibe todas las garantías laborales y las tasas de incumplimiento total son bajas.
- **Alto cumplimiento:** actividades en las que los porcentajes de cumplimiento total son superiores a la media nacional y los de incumplimiento total son menores a la media nacional.
- **Cumplimiento medio:** actividades que registran porcentajes de cumplimiento total menores o iguales a la media nacional, junto con porcentajes mayores a la media nacional de incumplimiento total.
- **Incumplimiento severo:** actividades en las que más del 70% de los trabajadores está en situación de incumplimiento parcial o total.

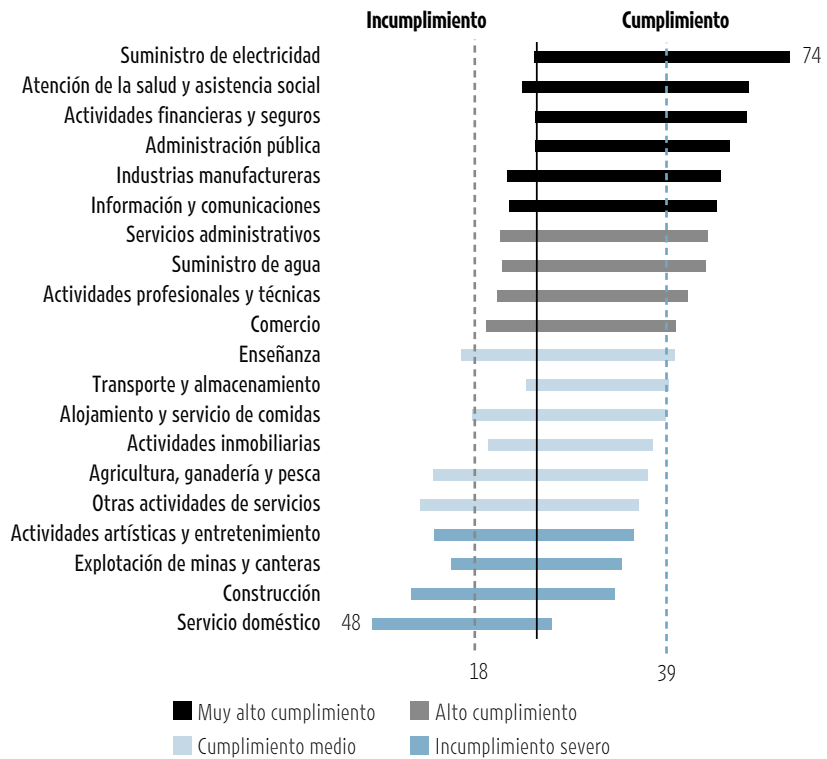
En el gráfico 2.34 se observa la ubicación de las actividades según los grupos antes descritos. Al igual que en años anteriores, persiste la vulnerabilidad de los ocupados en actividades de servicio doméstico, construcción, explotación de minas y canteras y actividades artísticas y entretenimiento. Como es de esperar, cuanto mayor es el nivel de calificación de la mano de obra, mayor es el cumplimiento de las garantías laborales³⁶.

El perfil de mayor vulnerabilidad incluye a las personas jóvenes de entre 15 y 24 años, que viven en pobreza o pobreza extrema y laboran en la construcción y el servicio doméstico. Poco más de una cuarta parte de los asalariados jóvenes reporta un incumplimiento total de sus garantías, cifra que alcanza un 43,8% entre las personas en situación de pobreza y supera el 80% en los pobres extremos.

La desagregación por sexo no muestra diferencias, excepto en el seguro de riesgos del trabajo y el pago de horas extra, cuyo cumplimiento es menor entre las mujeres. También es más bajo el porcentaje de trabajadoras que reciben todas las garantías laborales; 36%, frente a 42% de los hombres. Estos resultados no se ven afectados por el peso que tienen las mujeres en el servicio doméstico, pues al excluirlas del análisis no hay variaciones

GRÁFICO 2.34

Cumplimiento de garantías laborales, según rama de actividad^{a/}. 2015 (porcentajes)



a/ La línea punteada en color azul representa la media nacional de cumplimiento total de las garantías laborales (39%). La línea punteada en color gris indica la media nacional de incumplimiento total de las garantías laborales (18%).

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

significativas en los porcentajes de cumplimiento.

Política de salarios mínimos tiene limitada su capacidad redistributiva

Visto como instrumento de política pública, el salario mínimo debería tener al menos cuatro objetivos: contribuir a la estabilidad económica (baja inflación), facilitar el pleno empleo, ayudar a reducir la pobreza y mejorar la equidad en la distribución de los ingresos. Aunque los ajustes de los salarios mínimos, al favorecer principalmente a los ocupados de menores ingresos, deberían mejorar la equidad en la distribución de los salarios para los empleados del sector privado, ese beneficio no siempre resulta significativo, pues las fuerzas del mercado afectan de distintas maneras las remuneraciones de los trabajadores más calificados y pueden neutralizar sus efectos.

Según la legislación costarricense, la política de fijación de salarios mínimos tiene como uno de sus objetivos proteger a los trabajadores de menores ingresos, mediante el establecimiento de un “piso” salarial que les permita tener un nivel de vida digno. Esto debería complementarse con un segundo objetivo: no poner en peligro la competitividad de las empresas por la vía de incrementos en los costos. Esto no significa que los empleados deben cargar con la ineficiencia de las empresas, sino que el salario debe servir como herramienta para elevar la productividad y promover el traslado de parte de las ganancias generadas por esa mejora.

La fijación de salarios mínimos es una política de larga data, pero se tornó más activa a partir de la década de los setenta (cuadro 2.12). En los últimos quince años ha estado marcada por dos acuerdos

CUADRO 2.12

Evolución de las negociaciones sobre salarios mínimos. 1951-2015

Período	Ajuste	Desempeño económico	Política salarial
1950-1973	Bienal	Fuerte expansión económica. Baja inflación	Creciente. Aumentos diferenciados entre ocupaciones similares
1974-1979	Anual	Primera crisis del petróleo. Alta inflación	Ajustes aprobados favorecieron a los trabajadores menos calificados
1980-1985	Anual con revisión a mitad de año	Crisis de la deuda. Aceleración de la inflación, con altas tasas	Política salarial activa, que recuperó los salarios reales en pocos años
1986-1998	Anual con revisión a mitad de año	Reformas económicas para fomentar las exportaciones. Alta y variable inflación (entre 10% y 30%)	Modesta. Simplificación de categorías salariales. Aumento del salario real entre 1995 y 1998
1999-2011	Semestral	Fuerte expansión económica. Alta pero estable inflación (entre 10% y 15%)	Estancamiento de los salarios mínimos reales, excepto hacia el final del período (2009-2011)
2012-2015	Semestral	Crecimiento moderado y baja inflación. Destaca el alto desempleo	Crecimiento de los salarios mínimos reales

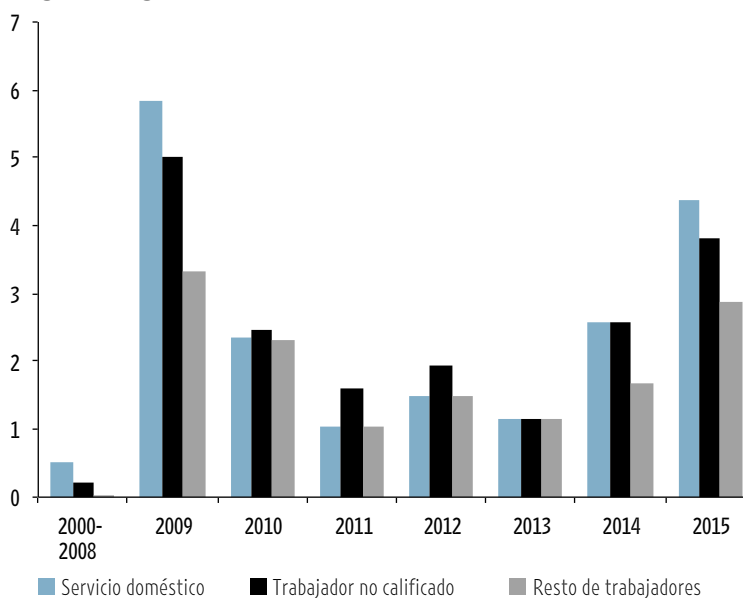
Fuente: Trejos, 2016b.

generales adoptados por el Consejo Nacional de Salarios. El primero, de 1998, buscó proteger el salario mínimo real con ajustes uniformes y automáticos por inflación, pero no consideró la posibilidad de mejoras reales asociadas con aumentos de la productividad, ni contempló situaciones coyunturales como la crisis económica de 2009. El segundo, de 2011, avanzó en ambas direcciones, permitiendo ajustes por crecimiento y estableciendo cláusulas de salida para negociar más allá de las fijaciones automáticas en circunstancias especiales.

La legislación sobre salarios mínimos cubre a los trabajadores del sector privado, que constituyen el 61% de los ocupados del país. Esto incluye a los empleados de las empresas (54%) y a las personas que laboran en servicio doméstico (7%). La evolución de los salarios mínimos reales desde el año 2000 se muestra en el gráfico 2.35. Es evidente que el ajuste no fue uniforme, tal como establecía el acuerdo de 1998, sino que los salarios de los trabajadores menos calificados, incluido los de servicio doméstico, tuvieron aumentos ligeramente superiores. Además, los salarios mínimos comenzaron a recuperarse antes del acuerdo de 2011, debido a la desaceleración inflacionaria, aunque luego la tendencia se mantuvo.

Si bien la fórmula de ajuste establecida en 2011 ha sido exitosa al permitir que los salarios mínimos reales sigan creciendo, se podría argumentar que ello estaría presionando el mercado de

GRÁFICO 2.35

Tasas de variación anual en los salarios mínimos reales, según categorías salariales

Fuente: Trejos, 2016b.

trabajo y explicaría -en parte- las altas tasas de desempleo que se registran en el país. Este impacto se puede medir al comparar el salario mínimo con el salario de mercado: en tanto ambos se acercan, mayor será la presión. No obstante, esta relación tendió a estabilizarse en un nivel bajo en el presente siglo, tanto en el período de estancamiento del salario mínimo real (2000-2008), como en las subsiguientes fases de aumentos reales. Por lo tanto, no parece que la nueva fórmula de ajuste explique los altos niveles

del desempleo, los cuales se asocian, más bien, con cambios estructurales en la demanda de trabajo (Trejos, 2016b).

Persiste alto incumplimiento del salario mínimo

Para determinar si los salarios mínimos tienen un efecto redistributivo, es preciso analizar si su aumento real afecta los salarios de mercado, o si se respeta la legislación y, por lo tanto, su cumplimiento es alto. Lo usual en el país ha sido un amplio incumplimiento, favorecido

por una limitada cobertura de las labores de inspección por parte del Gobierno y una normativa cuyas sanciones realmente no impactan las finanzas de las empresas que infringen la ley (Trejos, 2014).

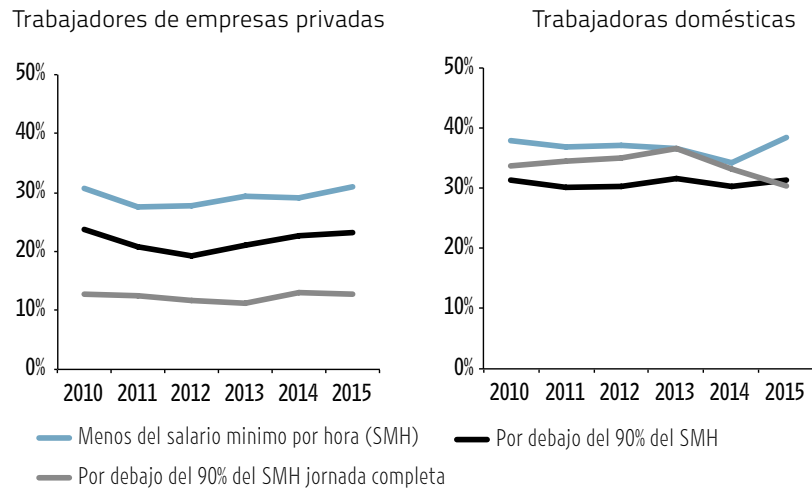
Trejos (2016) estimó el incumplimiento del salario mínimo para la presente década con dos aproximaciones³⁷. La primera consideró a los trabajadores que están directamente por debajo del salario mínimo *minimorum* o de protección, y la segunda a los incluidos en una banda alrededor del salario mínimo (más o menos el 10% de cumplimiento). En ambos casos se separó el servicio doméstico, por tener un salario y una lógica de contratación distintos.

Cuando la atención se pone estrictamente en los ocupados que tienen un salario por hora por debajo del mínimo de protección, se obtiene que alrededor de un 30% se encuentra en esa situación, con un ligero descenso durante los años en que se desarrolló una campaña que promovía su cumplimiento (2011-2012), pero luego la proporción se restableció. Si se usa la banda del 10%, la no observancia se reduce a menos de una cuarta parte. En este caso, cerca de un 17% de los asalariados del sector privado se ubicaría en la banda y más del 60% la superaría. Para los ocupados en servicio doméstico –en su inmensa mayoría mujeres– el incumplimiento es mayor en cualquiera de las dos aproximaciones y no se observa un efecto de la campaña antes citada (gráfico 2.36).

Según quintiles de ingreso, los hogares a los que pertenecen los trabajadores del sector privado, incluyendo el servicio doméstico, se concentran en los estratos medios y hay una menor presencia en los extremos. No obstante, cuando la atención se pone en los que ganan por debajo del salario mínimo, se acrecienta el peso relativo de la parte baja de la distribución. De este modo, si bien solo el 9% de los empleados del sector privado pertenece a los hogares del quintil más pobre, a lo interno de ese grupo más de la mitad no percibe el salario mínimo, por lo que este estrato aglutina al 20% de los empleados que no reciben el salario mínimo, porcentaje que sube a la mitad cuando se le agrega el segundo quintil más pobre. Ello sugiere que mejorar el

GRÁFICO 2.36

Personas asalariadas que ganan menos del salario mínimo de protección, según distintas aproximaciones (porcentajes)



Fuente: Trejos, 2016b, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

cumplimiento de la ley tendría un mayor impacto distributivo.

Efectos distributivos mayores cuando los ajustes favorecen a los trabajadores menos calificados

Para evaluar el impacto que tendría un aumento de los salarios mínimos sobre los ingresos, la distribución y la pobreza, Trejos (2016b) realizó dos simulaciones³⁸. La primera se enfoca en los trabajadores cuyo salario por hora es inferior al mínimo y les asigna ese ingreso³⁹, mientras que el resto de los ocupados permanece sin cambios. Este ajuste separa a las personas ocupadas en servicio doméstico de los demás asalariados del sector privado. La segunda utiliza el ajuste medio en la planilla que se deriva de la primera simulación y lo aplica a todos los empleados privados, ya sea que ganen menos del salario mínimo o no. Esto implica un ajuste del 20% para el servicio doméstico y de 6,1% para los trabajadores de las empresas, lo que resulta en un aumento promedio de 6,9% para todo el sector. Este impacto global en la planilla es el mismo en ambas simulaciones, aunque no sería el mismo para cada establecimiento u hogar, pues en el primer caso dependerá del grado de incumplimiento existente. Los resultados se resumen en el cuadro 2.13.

Como era de esperar, un ajuste focalizado, que elimine el incumplimiento o favorezca más a los trabajadores menos calificados, tendría mayores efectos distributivos que los ajustes generales. En el caso del incumplimiento, provocaría una reducción de 3,8 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini, diez veces más que un aumento uniforme. Este resultado es similar si se utiliza el índice de Theil y un poco menor en el caso de la varianza del logaritmo del ingreso.

Desde el punto de vista de la pobreza, la estrategia de ajustes diferenciados a favor de los que tienen menores salarios y sufren mayor incumplimiento tendría un mayor impacto en la pobreza extrema. Reduciría la pobreza total en 2,1 puntos porcentuales (equivalente a un 8,9%) y la extrema en 1,1 puntos porcentuales (12%). La disminución de la pobreza total es el doble de la que generaría un ajuste uniforme en el sector privado y tres veces mayor en el caso de la pobreza extrema.

En resumen, los efectos distributivos asociados a los ajustes de los salarios mínimos son significativos, si se cumplen y no tienen repercusiones negativas en el empleo, particularmente si favorecen a los trabajadores que están en situación de incumplimiento. Ello sugiere que una política que promueva el respeto a la ley en esta materia tendría un impacto

CUADRO 2.13

Cambios en la desigualdad del ingreso y en la incidencia de la pobreza ante potenciales ajustes en los salarios de los empleados del sector privado. 2015

Indicadores	Coeficiente de Gini		Hogares en pobreza ^{a/}	
	Del salario de los empleados privados	Del ingreso familiar per cápita	Total	Extrema
Valor del indicador				
Línea base ^{b/}	0,405	0,506	29,8	9,3
Simulación A ^{c/}	0,367	0,492	27,2	8,1
Simulación B ^{d/}	0,402	0,502	28,5	8,9
Variaciones absolutas				
Simulación A ^{c/}	-0,038	-0,014	-0,027	-0,011
Simulación B ^{d/}	-0,004	-0,004	-0,013	-0,004
Variaciones porcentuales				
Simulación A ^{c/}	-9,4	-2,7	-8,9	-12,1
Simulación B ^{d/}	-0,9	-0,7	-4,5	-3,9

a/ Las simulaciones se realizaron con los ingresos sin ajustar por subdeclaración, por lo que las estimaciones de la incidencia de la pobreza entre los hogares son mayores a las publicadas por el INEC.

b/ Línea base: distribución según salarios totales netos en la ocupación principal con imputaciones por no respuesta, sin ajustes por subdeclaración.

c/ Simulación A: se aumentan los salarios totales netos de los trabajadores que ganan menos del mínimo, para que sus salarios monetarios brutos por hora sean iguales al salario mínimo horario.

d/ Simulación B: se aumentan todos los salarios totales netos a la tasa media en que se aumentan los salarios producto de la simulación A.

Fuente: Trejos, 2016b, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

mayor que los ajustes uniformes, más allá de su observancia o no. Cabe señalar que una parte del incumplimiento se da en empresas pequeñas, como resultado de su baja productividad, de modo que medidas que busquen mejorar la observancia sin apoyos adicionales sí podrían tener impactos nocivos en el empleo (Trejos, 2016b).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

véase Trejos, 2016b, en www.estadonacion.or.cr

Se reforma el Código de Trabajo tras diecisiete años de negociación

Tras diecisiete años de negociaciones entre el Gobierno, los sindicatos de empleados públicos, representantes del sector privado, fracciones legislativas y la Corte Suprema de Justicia, en diciembre del 2015 se aprobó la reforma al Código de Trabajo conocida como Reforma Procesal Laboral (Ley 9343), que modificó más de la mitad de los seiscientos

artículos del Código de 1943. La iniciativa fue objeto de debate en dos campañas electorales y sufrió un *impasse* durante el proceso de aprobación del tratado de libre comercio con Estados Unidos.

La reforma deriva del proceso de concertación nacional convocado por el presidente Rodríguez Echeverría en 1998, en el cual se logró un acuerdo unánime para mejorar los procedimientos laborales, sancionar infracciones y tutelar el fuero sindical. La ley aprobada en 2015 dista mucho del acuerdo original. El primer texto fue elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Poder Judicial, sindicatos y empresarios, y se pretendió insertarlo en un Código Procesal General. El resultado se entregó al Poder Judicial en 2002, donde se redactó un anteproyecto con esos insumos, el cual fue dado a conocer al Consejo Superior de Trabajo (CST).

Entre 2005 y 2008 una subcomisión del CST trabajó el anteproyecto, y luego lo envió a la Asamblea Legislativa. Allí, la Comisión de Asuntos Jurídicos lo dictaminó el 17 de agosto de 2010 y el 1 de julio de 2011, pero un desacuerdo entre sindicatos y empleadores, en torno a la legitimidad de las asociaciones solida-

ristas para representar los derechos de los trabajadores, impidió que el proyecto fuera votado en el Plenario. Tras un nuevo acuerdo político, la iniciativa se aprobó en primer debate el 31 de julio de 2012 y en segundo debate el 13 de septiembre del mismo año. Sin embargo, la presidenta Chichilla Miranda vetó cinco artículos, relacionados con la posibilidad de realizar huelgas que afecten la prestación de servicios esenciales.

Se requirió una nueva negociación para que el mismo proyecto, excluyendo los artículos vetados, fuera dictaminado en julio de 2013. Pese a ello, el Poder Ejecutivo se negó a convocarlo en período de sesiones extraordinarias, y lo mismo hicieron las fracciones legislativas durante las sesiones ordinarias. La presidenta Chinchilla mantuvo el veto, de manera que la diferencia entre poderes solo podría ser resuelta mediante un nuevo acuerdo político.

Tras el cambio de gobierno, el presidente Solís Rivera levantó el veto y firmó la Reforma Procesal Laboral como Ley 9076, decisión que fue impugnada ante la Sala Constitucional. Ese tribunal ratificó la constitucionalidad del acto del mandatario, pero declaró

inconstitucional el veto previo de la presidenta Chinchilla (sentencia 2015-012251). Este fallo provocó la anulación de la Ley 9076. Otro proceso de negociación generó un texto sustitutivo en el que se eliminaron los artículos vetados y, finalmente, el 14 de diciembre del 2015 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 9343, que entrará en vigencia el 25 de julio de 2017.

Cambios procuran mejorar el acceso a una justicia laboral pronta y cumplida

Aunque se reformaron más de trescientos artículos del Código de Trabajo y no es objetivo de esta síntesis incluir un detalle completo, a continuación se destacan los temas que han sido recurrentes en el debate mediático posterior a la aprobación de la Ley 9343. Muchos de ellos son cambios tendientes a reducir la duración de los juicios laborales:

- Se introduce el uso del mecanismo de conciliación en material laboral.
 - Se asignan defensores públicos para trabajadores cuyos ingresos son inferiores a dos salarios base del auxiliar administrativo del Poder Judicial⁴⁰, y para trabajadores que plantean demandas por discriminación de cualquier tipo, los menores de edad y las mujeres embarazadas o en período de lactancia.
 - A las prohibiciones de todo tipo de discriminación por razones de edad, etnia, género o religión, que ya establecía la legislación anterior, se agregan otros motivos: orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical y situación económica.
 - Se crea un fuero especial para menores de edad (incluye la habilitación del PANI como parte del proceso) y mujeres embarazadas o en período de lactancia.
 - Se establece un procedimiento sumárisimo para la reinstalación de colectivos de trabajadores que cuentan con una estabilidad reforzada en sus puestos, entre ellos las mujeres embarazadas o en período de lactancia. Se establece la reinstalación como medida cautelar típica y la imposibilidad de acumular pretensiones distintas a la del reintegro en el trabajo y el pago de salarios caídos.
 - Una condena puede ordenar pagos a favor de la CCSS cuando haya sentencia contra patronos por salarios no reportados, aunque esa institución no haya actuado como parte en el proceso.
 - Se otorga el derecho de huelga como medida de presión por conflictos jurídicos.
 - Se introduce la responsabilidad subjetiva, "entendida como aquella que tienen las personas físicas que, con su accionar (voluntario y consciente; o bien, negligente), generaron el incumplimiento".
 - La decisión de ir a huelga se debe tomar con un *quorum* del 50% de los trabajadores en las instituciones en las que hay un sindicato, y un 35% si no lo hay.
 - Si la huelga se declara ilegal, los empleados deben volver a sus puestos luego de 24 horas (no 48, como establecía la normativa anterior).
 - Se eliminan todos los artículos relacionados con huelgas en los servicios públicos esenciales.
- Luego de su aprobación, y sin haber entrado en vigencia, la Reforma Procesal Laboral sigue siendo motivo de controversia. Una de las más destacadas se relaciona con el costo económico que supone su implementación, lo que genera tensiones entre los Poderes Judicial y

Legislativo. En el sistema de administración de justicia se requiere una cuantiosa inversión para contratar el personal que se encargará de los procesos orales y la defensa pública, realizar cambios en la infraestructura física y tecnológica, así como adaptar los tribunales de apelación y los juzgados de primera y segunda instancia.

Otro tema de conflicto es el de la impunidad para los empleados que vayan a huelga ilegal. Se utilizan los mismos dos artículos (379 y 385) para argumentar si con la nueva Ley se abren o no vías para que ello ocurra.

En términos de efectos esperados sobre la equidad, la reforma tiene tres implicaciones a las que se deberá dar seguimiento en los próximos años:

- Mayor protección a grupos vulnerables que tienen menores oportunidades en el mercado laboral: menores de edad trabajadores, mujeres embarazadas, personas que sufren cualquier tipo de discriminación.
- Mejora en el acceso a la justicia: oportunidad de defensa calificada para trabajadores de menores ingresos y justicia pronta, tanto para trabajadores como para empleadores, mediante la reducción de tiempos y la simplificación de procesos.
- Reducción de brechas territoriales en el acceso a la justicia: creación de tribunales laborales desconcentrados.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Marcela Román y Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Valeria Lentini, Natalia Morales, Marcela Román y Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos: *¿Es la distribución del ingreso neutra a la política de fijación de salarios mínimos?*, de Juan Diego Trejos; *¿Deben tener los gobiernos locales un rol en la gestión de la política social?*, de Olman Rojas y Daniel Navarro; *Costa Rica: prospectiva del empleo a partir de la Matriz Insumo Producto 2012*, de Juan Rafael Vargas; *Acceso a la regularización migratoria e integración social de las personas migrantes en Costa Rica*, de Gabriela Segura; *Distribución de la tierra y su relación con la desigualdad social*, de Natalia Morales y Rafael Segura; *Hogares productores en Costa Rica*, de Natalia Morales y Ariel Solórzano.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Simulaciones de movilidad laboral y sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso*, de Rafael Segura; *Cálculo de la inversión social pública (ISP) al 2015*, de Juan Diego Trejos; *Estimación del índice de demanda laboral (IDL) para Costa Rica*, de Rafael Segura, y *Encuesta Nacional a Empresas (ENAE): principales resultados*, de Odilia Bravo y Luis Daniel Gutiérrez, del equipo técnico del INEC. Las secciones “Estructura y dinámica del mercado laboral: nuevas evidencias suman nuevas preocupaciones” y “El rol de los gobiernos locales en la gestión de la política social” fueron preparadas por Marcela Román. El “Balance general” y el apartado de seguimiento en materia de desigualdad y pobreza fueron preparados por Natalia Morales. El seguimiento del tema de “Incumplimiento de garantías laborales” fue elaborado por Jennyfer León.

También se agradece a las siguientes personas del equipo técnico del PEN: a Rafael Segura y Ariel Solórzano por los procesamientos estadísticos de los censos y las encuestas de hogares y de empleo; a Steffan Gómez Campos por elaborar la visualización de la inversión social municipal; a Vladimir González por la preparación del mapa del Censo Agropecuario y a Alberto Mora por el recuadro sobre el *Informe Estado de la Región*.

Un agradecimiento especial por los aportes de información a: Annia Chaves, Pilar Ramos y Marlene Sandoval (INEC), Alejandro Alvarez (La Nación), Ana Ericka Rodríguez (Poder Judicial), Ana Miriam Araya y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Francisco Javier Delgado (IMAS), German Mora y Luis Roberto Sánchez (CGR).

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Luis Antonio González, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Leonardo Merino, Jorge Mora (lector crítico), Isabel Román, Olegario Sáenz, Rafael Segura, Ariel Solórzano y Juan Rafael Vargas.

Los talleres de consulta se realizaron los días 21 de junio, 13 de julio y 23 de agosto de 2016, con la participación de: Rodrigo Aguilar, Carlos Alvarado, María Álvarez, Juan Manuel Baldares, Odilia Bravo, Carlos Chaverri, Annia Chaves, Jorge Cornick, Daniel García, Gustavo Gatica, Milena Grillo, Sofía Largaespada, Valeria Lentini, Jorge León, Luis Fernando Maykall, Eduardo Méndez, Jorge Mora, Roberto Mora, Odette Navarro, Amparo Pacheco, Karen Porras, Ligia Quesada, Marcela Román, Gabriela Segura, Franklin Solano, Juan Diego Trejos, Alejandra Vargas, Angélica Venegas y Jessica Zeledón.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales.

NOTAS

1 Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación “macro” del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo 2 (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

3 En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, la Unesco y la OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan entre 120 y 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance de Costa Rica con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir los intervalos que señalan la ubicación del país.

4 Estos son dos parámetros de particular interés para la comparación: ALC es una región a la que pertenece Centroamérica y con la que comparte vínculos históricos, culturales y socioeconómicos, y la OCDE es un referente por ser un selecto grupo de países que han alcanzado altos niveles de desarrollo.

5 Se denomina femicidios a los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en su artículo 21, señala que se le impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o unión de hecho, declarada o no.

6 Esta definición ampliada de femicidio es la que se utiliza en la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, conocida como Convención Belém Do Pará.

7 El 9,6% de las viviendas en precario corresponde a hogares conformados por al menos una persona nacida en Nicaragua, frente al 1,2% de los hogares donde todos los miembros nacieron en Costa Rica (Enaho, 2015).

8 El 31 de mayo de 2013 la Gerencia Financiera de la CCSS emitió los “Lineamientos para el aseguramiento de migrantes en las modalidades de asegurado voluntario y trabajadores independientes, conforme a la Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería” (Oficio GF-14.788). Esas disposiciones expirarían el 2 de junio de 2015, por lo que mediante el oficio GF-13.546,

del 26 de mayo de 2015, se prorrogaron hasta el 3 de junio de 2017 (CCSS, 2015).

9 El decreto establece que las empresas que contraten o mantengan mano de obra extranjera sin contar con los correspondientes permisos de trabajo, se expondrán a una multa de entre dos y doce salarios base, de conformidad el artículo 177 de la Ley General de Migración y Extranjería.

10 Según el decreto ejecutivo 37327-G, el cobro de las multas establecidas en los artículos 33 inciso 3) y 177 de la Ley General de Migración y Extranjería comenzaría a regir el 23 de abril de 2013, en tanto que las indicadas en los artículos 149, 164, 170, 171 y 182 se aplicarían a partir del 28 de septiembre del mismo año. Posteriormente, varios decretos han aplazado el cobro de estas multas.

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

12 Es importante señalar que la fuente de información para este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

13 Se calcularon los errores de muestreo y los coeficientes de variación (o errores relativos), que indican en términos porcentuales el nivel de precisión de una estimación. Los resultados obtenidos están en un rango aceptable, por lo que las estimaciones son confiables estadísticamente.

14 La actividad principal de las fincas agropecuarias es definida por la persona productora, considerando los ingresos, la extensión, el uso de mano de obra, maquinaria y equipo, o bien de acuerdo con su criterio (INEC, 2015c).

15 El tipo de tenencia denominado “a modo de propietario” se refiere a las personas que realizan actividades agropecuarias en condiciones especiales, es decir, que no poseen título de propiedad de las tierras, pero las han trabajado en forma pacífica e ininterrumpida, sin pago. Se trata, por ejemplo, de adjudicatarios del IDA (hoy Inder) y productores ubicados en territorios indígenas, la milla fronteriza y zonas costeras (INEC, 2015c).

16 Se refiere a la persona física o jurídica que asume la responsabilidad económica en el manejo de la finca y que puede o no desempeñar también la función técnica (INEC, 2015c).

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

18 Medida que agrega la incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional. Es el producto entre estas dos medidas.

19 La técnica consiste en tomar un conjunto de individuos (de una base de datos), cada uno de los cuales posee un conjunto de variables (atributos) denominado “x”, y una variable (atributo) adicional que es la clase denominada “y”. El objetivo de la clasificación es encontrar un modelo (una función o algoritmo) para predecir la clase a la que pertenecería cada individuo, asignación que se debe hacer con la mayor precisión posible. Se usa un conjunto de prueba (o tabla de *testing*) para determinar la precisión del modelo.

20 Los sectores excluidos tienen al menos a una de las siguientes características: alto dinamismo, fuerte componente estacional y complejidad en la captura de información, dada la naturaleza de las actividades.

21 Un desvinculado es aquel trabajador que terminó su relación obrero patronal con la empresa, aun cuando tenía un contrato indefinido; una nueva contratación es la de una persona que no formaba parte de la planilla de la empresa y que en el periodo de referencia de la encuesta firmó un contrato de carácter indefinido, y una vacante es el puesto que está libre sin ocupar, a pesar de que se han realizado esfuerzos para que una persona lo ocupe (INEC, 216a).

22 Es preciso señalar dos limitaciones de esta base de datos. Por un lado, utiliza una única fuente (anuncios publicados en el periódico *La Nación*), siendo que en otros medios de circulación nacional también se publican ofertas de trabajo. Por otro lado, se elabora en un momento en que las tecnologías de información y comunicación han provocado un cambio en las estrategias de las empresas para el reclutamiento, y una parte importante (que no es posible cuantificar) se publica en sitios de Internet especializados. En futuras ediciones el Informe ampliará las fuentes de información.

23 Los detalles de los procedimientos de estimación y las implicaciones del cambio de base de las cuentas nacionales en la MIP se pueden consultar en Vargas, 2016

24 En el régimen especial (zonas francas), veintinueve actividades tienen menos de mil empleados.

25 La demanda interna es la suma del gasto en consumo, inversión y compras de bienes y servicios en una economía durante un período determinado. También se calcula restando

a la demanda agregada las exportaciones netas, que son las exportaciones menos las importaciones. Para más detalles de este tipo de modelos véase Dávalos, 2013 y Arias, 2013.

26 Es importante aclarar que la investigación de Sánchez (2014) se realizó con la MIP 2011 ampliada de 77 actividades. Aunque las actividades difieren, es posible realizar una aproximación de estos resultados con base en la naturaleza de los sectores. Para más detalles de la metodología, véase el Anexo Metodológico del Vigésimoprimer Informe y Vargas, 2016.

27 Cabe señalar que el capítulo 3 de este Informe también realiza un análisis con la metodología de Rassmussen. Sin embargo, utiliza la MIP de productos, no la de actividades, como en este caso, y además clasifica los sectores según el valor agregado, no según el empleo generado.

28 Los emprendimientos de los hogares abarcan una amplia gama de actividades productivas: ventas ambulantes, servicios profesionales y producción agrícola, entre otros. El lugar donde operan es variable; puede ser una ubicación fija, una casa, finca o local independiente. Pueden contar con ayudantes no remunerados o trabajadores contratados de forma ocasional o permanente.

29 Se calculó la prueba Z de diferencia de proporciones, con un nivel de significancia del 5%. Para evitar que los resultados fueran influenciados por el tamaño de la muestra, se extrajo aleatoriamente una submuestra de 514 casos (20%), sobre la cual se aplicaron las pruebas.

30 Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2015 resulta menor en un punto porcentual del PIB y cinco puntos por debajo en relación con el gasto del gobierno general, que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración de los datos del IMAS y la JPS, y la incorporación de otras instituciones. También se producen cambios importantes en el sector salud, debido a la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y del pago de los asegurados por cuenta del Estado.

31 En 2015 ese rubro representó menos del 1% de la ISP. En general corresponde a un sector compuesto por una gran cantidad de instituciones, que por su limitado tamaño enfrentan una gran volatilidad en sus recursos reales.

32 El detalle metodológico se puede consultar en CGR, 2016.

33 El instrumento se aplica a todas las instituciones públicas del país, exceptuando los gobiernos locales y las universidades, que tienen sus respectivos índices de gestión. Para la medición del 2015 se envió el cuestionario a 154 entidades y se obtuvo respuesta de 148 (CGR, 2016).

34 Cifras de la base de datos de familias “Puente al Desarrollo”, con corte al 30 de junio de 2016, suministradas por el IMAS a la CGR.

35 Para más detalles de los programas que se ejecutan en coordinación con el Poder Ejecutivo véase Rojas y Navarro (2016).

36 Gindling y Trejos (2010) señalan que el incumplimiento es mayor en los siguientes casos y sectores: agricultura, microempresas, establecimientos con baja organización y formalidad, obreros poco calificados, empleadas domésticas (y por ende las mujeres), trabajadores jóvenes y residentes de zonas rurales y regiones periféricas. Además, los autores estiman que los trabajadores que tienen mayores probabilidades de superar los umbrales del salario mínimo son los hombres adultos, con mayor educación e insertos en empresas más formales, de mayor tamaño y residentes de zonas urbanas.

37 Este análisis se basa en el salario mínimo de protección sin considerar el detalle por categoría salarial, con excepción del servicio doméstico, al cual sí se le aplica el salario mínimo específico. Se compara con el salario monetario bruto en la ocupación principal, por hora según las jornadas normales trabajadas. Dado que las encuestas de hogares tienden a utilizar informantes indirectos, este dato no es preciso y tiende a estar subestimado. Por ello, si se confronta directamente con el salario mínimo es probable que se sobreestime el incumplimiento. Para ello se considera un rango alrededor del mínimo de protección, en más o menos 10% (Trejos, 2016b).

38 Las dos simulaciones tienen el mismo impacto global en la planilla y, por lo tanto, son comparables.

39 Hay un pequeño grupo para el que no se reportan horas trabajadas. En esos casos se aplicó el ajuste medio de cada categoría ocupacional (brecha media).

40 Se estima en 805.000 colones para el 2017.

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	137
Valoración general	139
Valoración del Vigésimoprimer Informe	140
Aspiraciones	140
Introducción	141
Oportunidades	141
Estancamiento en la generación de oportunidades para los ocupados	142
Dificultades estructurales para la creación de mayores oportunidades	150
Innovación y políticas públicas como herramientas para impulsar la economía	158
Reparto del valor agregado se concentra en el sector empresarial	163
Estabilidad y solvencia económicas	165
Se agudizó el desbalance financiero del Gobierno Central	166
Impuesto sobre la renta es regresivo y limita la recaudación	172
Mayor disposición ciudadana a pagar impuestos requiere mejoras en los servicios públicos	175
Coyuntura internacional favorece la estabilidad de precios	175
Población vulnerable excluida de la bancarización	184

HALLAZGOS RELEVANTES

- » 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.
- » El sector agropecuario reportó el mayor decrecimiento de los últimos diez años (-3,9%), lo cual se explica en gran medida por factores climáticos que afectaron las exportaciones de banano (-8,6%) y piña (-6,7%).
- » Con el cierre de las operaciones de manufactura de la empresa Intel, el peso de los circuitos integrados en las exportaciones totales de bienes del país se redujo de 26% en 2013 a 5% en 2015; sin embargo, con la anunciada reestructuración de esa compañía se espera un incremento en las ventas externas de servicios con mayor valor agregado.
- » En 2015 los productos médicos mantuvieron un crecimiento de 18% y se convirtieron en el principal bien de exportación de Costa Rica.
- » El crecimiento del ingreso real de los ocupados fue de 0,3%. Esta cifra da cuenta de las dificultades que tiene el aparato productivo para generar mayores y mejores oportunidades laborales.
- » 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.
- » 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.
- » Una mayor insatisfacción con los servicios públicos es un factor asociado a la justificación, por parte de los ciudadanos, de la evasión fiscal.
- » 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.
- » Entre 2005 y 2015, el promedio del índice de ineficiencia operativa del Sistema Financiero Nacional fue de 62%.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2011-2015^{a/}

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio 2004-2014
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,0	3,4	0,7	1,7	2,4	2,8
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	2,0	4,2	0,1	1,9	3,3	2,6
Formación bruta de capital/PIB (%)	19,6	20,6	20,0	19,8	20,7	20,2
Crédito al sector privado (% PIB)	37,4	38,5	40,5	43,9	46,0	36,3
Crecimiento de las exportaciones de bienes (\$ corrientes) ^{b/}	10,2	9,8	1,5	-20,7	0,1	4,4
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	10,5	9,8	8,3	9,7	9,6	9,5
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{d/}	115,4	117,4	118,7	121,4	125,7	111,9
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/}	455.722,0	465.326,0	481.855,0	465.914,0	467.275,0	413.183,0
Índice de términos de intercambio (2012=100) ^{f/}		100,0	100,6	102,6	108,0	101,1
Estabilidad						
Inflación (IPC 2015=100) (%)	4,7	4,6	3,7	5,1	-0,8	8,1
Déficit comercial/PIB (%) ^{g/}	13,7	13,2	12,9	12,8	11,2	13,1
Déficit de cuenta corriente/PIB (1997=100) ^{h/}	5,4	5,2	4,9	5,0	4,5	4,8
Tipo de cambio efectivo real multilateral con ponderadores móviles (1997=100) ^{i/}	87,0	83,8	80,5	83,9	78,9	95,9
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%)	-4,0	-4,3	-5,4	-5,7	-5,9	-3,0
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,1	8,9	7,6	7,3	7,5	9,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{j/}	4,5	6,1	6,3	6,1	6,9	5,0
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{k/}	25,1	28,4	28,9	30,4	31,9	24,3
Deuda pública externa/PIB (%) ^{l/}	9,5	10,4	12,1	14,1	15,5	13,2
Gasto público en educación/PIB (%)	6,8	7,0	7,3	7,4	7,7	6,2

a/ Estimaciones con datos de cuentas nacionales correspondientes al 29 de junio de 2016.

b/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

c/ Los datos corresponden a las cifras de la Encuesta Continua de Empleo para el cuatro trimestre de cada año. Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2010-2014.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el IPC de junio de 2015.

f/ Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2012-2014.

g/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

h/ Se utiliza el Manual de Balanza de Pagos MP6.

i/ El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se emplean ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

j/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

k/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

l/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en ediciones anteriores de este Informe.

VALORACIÓN GENERAL

En 2015 y los primeros meses de 2016, la economía costarricense siguió mostrando un patrón de crecimiento moderado, volátil y débil en la creación de empleo, al cual se agregó un nuevo y preocupante desgaste de la solvencia de las finanzas públicas. Este deterioro amenaza uno de los principales logros del desempeño económico de los últimos años: la estabilidad monetaria. En el largo plazo, este contexto podría erosionar las bases productivas y sociales del desarrollo humano sostenible. Por lo anterior, el foco de este capítulo es analizar a profundidad los factores que explican las limitaciones para dinamizar la producción y generar mayores oportunidades laborales, así como las implicaciones de esta situación.

El moderado crecimiento económico en el último lustro coexiste con las tasas de desempleo más altas en tres décadas. Esto se debe, sobre todo, a que los sectores que más aportan a la producción tienen poco peso en la generación de empleo, en especial para los trabajadores menos calificados, cuyas bajas credenciales educativas son una barrera que les impide movilizarse hacia actividades que demandan mano de obra mejor formada. Además, el beneficio salarial que, precisamente por su relativa escasez, reciben los trabajadores más calificados o que cuentan con otras habilidades técnicas, como el dominio de un segundo idioma, incrementa la desigualdad entre los ocupados de los sectores dinámicos y los tradicionales.

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. Este hecho, originado en las características de la estructura productiva, significa que la generación de empleo y la expansión económica seguirán siendo insuficientes y que en el largo plazo, si no varían las tendencias, el país sufrirá un deterioro en su desarrollo humano.

En estas circunstancias, una prioridad de política pública debe ser, sin duda, apoyar a los sectores menos dinámicos e impulsar una transformación que mejore su desempeño. No obstante, en la práctica,

la oferta institucional reproduce las diferencias que se observan en la productividad. Costa Rica ha desarrollado un conjunto de entidades e instrumentos modernos para la promoción de las exportaciones, en particular las de alto contenido tecnológico, mientras que los sectores más tradicionales, especialmente los que abastecen el mercado interno, son atendidos por una institucionalidad dispersa y rezagada.

En el sector privado, una opción para potenciar la productividad es impulsar la innovación; sin embargo, este Informe reporta que las empresas de manufactura, energía, telecomunicaciones y servicios que realizan esfuerzos en ese ámbito se concentran en los procesos o productos existentes, por lo que los cambios obtenidos son marginales y difícilmente impulsarán el crecimiento.

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. Además, el incremento de la recaudación en el 2015, producto del esfuerzo del Ministerio de Hacienda, tan solo generó un modesto aumento de la carga tributaria. En conjunto, estas medidas evitaron que se ampliara el déficit fiscal, un resultado importante en lo inmediato, pero no se frenó el crecimiento de la deuda pública.

En ocasiones anteriores este Informe ha señalado que Costa Rica necesita una reforma que incida simultáneamente sobre el gasto y los ingresos públicos, la administración tributaria y la gestión de la deuda, con una transición adecuada para prevenir que se contraiga la economía. Sin embargo, aún en el mejor escenario, esto es, que el Congreso apruebe una reforma de ese tipo en 2016, 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 el corto plazo, no actuar en el ámbito fiscal resultará en una erosión continua de las finanzas públicas. Ese deterioro eleva el riesgo de nuevas reducciones en las calificaciones internacionales, que afectarían no solo el peso de la deuda sino también la disponibilidad de financiamiento, y podría estimular una salida repentina de capitales, con la consecuente caída de la inversión. Por

ello, la inacción puede repercutir en el crecimiento económico y generar presiones sobre la capacidad del Banco Central para mantener la estabilidad de los precios. 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. Esta última se acentúa ante riesgos manifiestos de origen interno, como una eventual crisis en las finanzas públicas.

Las herramientas de la política monetaria para atender cambios previsibles tienen un margen de acción limitado. El efecto de la tasa básica pasiva se da principalmente en el mercado de corto plazo en colones. Además, la ineficiencia operativa de la banca dificulta la reducción de los márgenes de intermediación, lo cual no solo genera un mayor costo de los créditos, sino que también le resta efectividad a la política monetaria.

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 los 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.

VALORACIÓN DEL VIGESIMOPRIMER INFORME

Durante el 2014 e inicios de 2015 el país experimentó una creciente desarticulación entre la estabilidad monetaria y de precios, por una parte, y la falta de solvencia y la baja generación de oportunidades para el desarrollo humano, por otra. En el primer semestre de 2014 el Gobierno sorteó un episodio de turbulencia monetaria mediante políticas que lograron, en los meses subsiguientes, disminuir las presiones inflacionarias, revertir el alza en las tasas de interés y anclar el precio de la divisa con respecto al dólar estadounidense en un nivel prácticamente fijo. Esta estabilidad convergió con una nueva involución en el crecimiento económico, un alto

desempleo, la pérdida de dinamismo del sector externo y la contracción de la inversión pública y privada. Convergió también con un mayor deterioro en la posición fiscal del Gobierno Central, pues el crecimiento de su déficit y su endeudamiento provocaron una caída en las calificaciones internacionales de riesgo-país. La estabilidad no es capaz por sí misma de contrarrestar los impactos negativos del doble declive en las oportunidades y la solvencia económicas.

Con una perspectiva de mediano plazo, la estabilización de las variables monetarias lograda a fines de 2014 es inestable, pues está expuesta a cambios en las condiciones internacionales, ajenas al control del país,

como las tasas de interés en los mercados externos, y a un mayor deterioro de las finanzas públicas, un aspecto que en principio es de entera responsabilidad nacional, pero sobre el que cual no se actúa. Aunque en términos generales se conoce la severidad de la problemática que enfrenta el Gobierno Central, no hay un acuerdo político sobre los contenidos y alcances de la reforma fiscal que se requiere. El camino fácil del endeudamiento público es insostenible y tendrá serias consecuencias para las futuras generaciones, que se verán obligadas a destinar crecientes recursos a honrar los compromisos adquiridos, y a postergar la atención de las demandas del desarrollo.

ASPIRACIONES

■ CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad “auténtica”² y el uso racional de los recursos naturales.

■ INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, aunque no a costa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

■ ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

■ GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

■ NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

■ DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

■ POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

■ ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense en el año 2015 y los primeros meses del 2016, desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello analiza diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido, el que a su vez es consecuencia de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, una creciente productividad y un uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades dan cuenta del acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país, con lo que también reflejan la equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos desequilibrios internos –déficit fiscal e inflación– y externos –balanza de pagos– que hagan posible el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones físicas y sociales requeridas para no poner en riesgo la estabilidad. Los ejes de análisis para valorar todos estos aspectos son

el crecimiento económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria.

El capítulo está estructurado en dos grandes secciones. La primera, denominada “Oportunidades”, da seguimiento a la evolución del PIB y sus principales componentes, el empleo y la generación de ingresos. Este año, con motivo de la publicación de la nueva matriz insumo-producto del Banco Central, se incluye un conjunto de investigaciones sobre encadenamientos productivos, dependencia de las importaciones y distribución del valor agregado. También se presentan aportes sobre el mercado laboral, la innovación empresarial y las políticas de fomento productivo. Por su parte, la sección “Estabilidad y solvencia económicas” explora lo acontecido en los campos monetario, cambiario y fiscal; en este último se ofrece además un análisis sobre las distorsiones que genera en la recaudación el diseño del impuesto sobre la renta a las empresas, y otro sobre la “moral fiscal” de los costarricenses. En el ámbito monetario se aborda el tema de la eficiencia del sistema financiero nacional, con base en una revisión de los gastos operativos de los intermediarios financieros, la cual se complementa con un estudio sobre el nivel de endeudamiento y la bancarización de los hogares del país.

Oportunidades

El desempeño de la economía en 2015 e inicios del 2016 fue una prolongación

de lo observado en los últimos años: un crecimiento moderado pero volátil, con una débil generación de empleo. Los incrementos sostenidos de la demanda interna explican buena parte de esa modesta expansión, aunque han sido insuficientes para dar un impulso vigoroso a la producción. En este contexto, la demanda externa, en vez de aportar al crecimiento, más bien agrega volatilidad al ciclo de la producción. Además, dada la falta de encadenamientos productivos, el dinamismo económico no tiene un efecto multiplicador en el empleo.

Esta desconexión se debe en gran medida a un problema estructural del aparato productivo: los sectores más dinámicos tienen un bajo impacto en la generación de empleo y las nuevas oportunidades laborales están limitadas a las personas con mayor calificación. La oferta de trabajo no se articula con la estructura productiva, y ello provoca una dualidad en el mercado: los trabajadores que cuentan con altos niveles educativos y capacitación técnica tienen las destrezas necesarias para insertarse en las actividades más exitosas y, con ello, obtener ingresos superiores. En cambio, los ocupados menos calificados solo tienen acceso a sectores que crecen poco o incluso decrecen, y además reciben bajas remuneraciones. En otras palabras, el estilo de desarrollo de Costa Rica no es incluyente y las moderadas mejoras en la producción agravan las brechas sociales. Además, para un país cuya población está iniciando un proceso de envejecimiento, es fundamental contar con una fuerza

laboral altamente productiva que permita satisfacer las crecientes demandas en materia de salud y pensiones.

Con este panorama de fondo, el primer apartado de esta sección da seguimiento a la evolución de la economía real: crecimiento del PIB, exportaciones, importaciones, balanza de pagos y empleo. El segundo examina en profundidad algunas fallas del aparato productivo y el mercado laboral que limitan la generación de oportunidades. El tercero analiza las políticas del fomento al desarrollo empresarial y la innovación como alternativas para alcanzar un mayor crecimiento. Finalmente, el último apartado explora las consecuencias de la fragmentación entre los sectores más dinámicos de la economía y las actividades tradicionales, así como su impacto en el reparto del valor agregado entre las empresas y los trabajadores.

Estancamiento en la generación de oportunidades para los ocupados

Como ya se mencionó, en 2015 e inicios de 2016 se observó la misma tendencia de años previos en el comportamiento de la economía costarricense: por un lado, un dinamismo modesto e inferior

al promedio de los últimos trece años y, por otro, una fuerte volatilidad interanual. En 2015 la variación del PIB real fue de 3,7%, 0,7 puntos porcentuales más que la cifra reportada en 2014 e inferior a las registradas luego de la crisis de 2008-2009 (gráfico 3.1). En el ámbito internacional hubo factores que influyeron de modo positivo en el país, como la recuperación económica de Estados Unidos y la caída de los precios de los hidrocarburos y otras materias primas. Desde mediados de 2014 y hasta enero de 2015, los precios del petróleo se redujeron en -69,3%, la mayor y más larga contracción desde la crisis de 2008. Sin embargo, un exceso de divisas en el sistema financiero dio lugar a una apreciación del colón que le restó competitividad a las exportaciones y a las empresas locales que compiten con el sector importador. El moderado crecimiento del PIB coincide con el contexto global de desaceleración económica. De acuerdo con las proyecciones del Fondo Monetario Internacional, en 2015 el crecimiento mundial habría estado entre 2,4% y 3,1%, y se espera una leve mejora para el 2016 (FMI, 2016b).

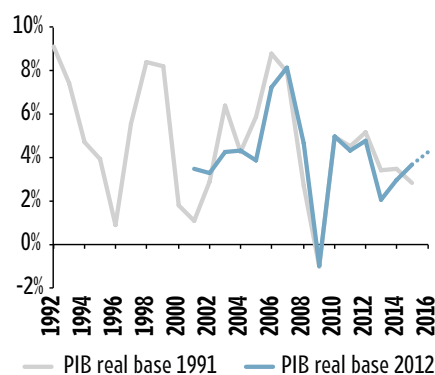
El crecimiento interanual del índice mensual de actividad económica (IMAE)

fue de 2,6% en el primer semestre de 2015, de 3% en el segundo semestre y siguió acelerándose en los cinco primeros meses de 2016, a un ritmo promedio de 4,9% (gráfico 3.2). Destaca el repunte de la industria manufacturera en los sectores de dispositivos médicos, plástico, papel y textil. Además, esta recuperación reciente también se debe a un mayor dinamismo de los servicios empresariales conocidos como *back office* (contabilidad, finanzas, centros de llamadas de servicio a clientes, investigación, entre otros). Por el contrario, desde mediados de 2015 la construcción muestra un descenso y cerró el año con una variación de 14 puntos porcentuales por debajo del valor alcanzado el año anterior. Esto se explica, en parte, por la finalización de desarrollos residenciales y proyectos de obra pública en materia de energía (BCCR, 2016c).

Según las proyecciones del Banco Central (BCCR) en 2016 la economía tendrá una expansión del 4,3%, cercana al promedio de los últimos catorce años. No obstante, esta recuperación debe ser vista con cautela, dado que puede estar influenciada por mejoras con respecto a épocas de bajo desempeño, lo cual se

GRÁFICO 3.1

Crecimiento real del PIB^{a/} (tasa de variación anual)

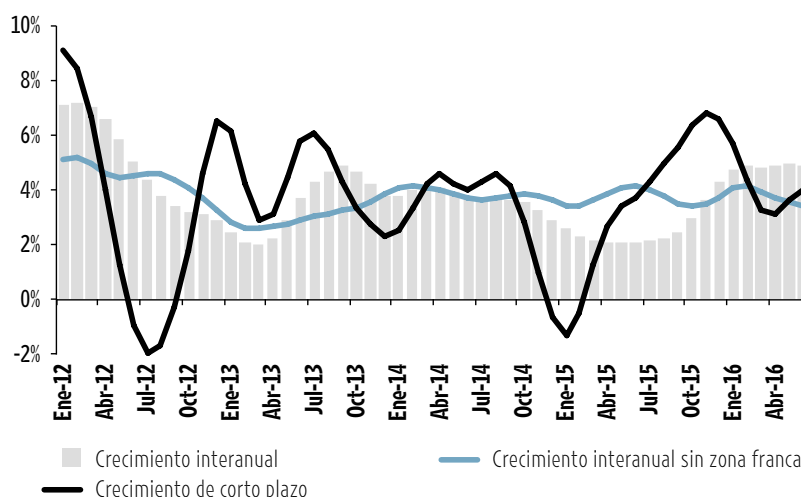


a/ Los datos de 2014 y 2015 son preliminares, y el nivel del 2016 es la proyección del BCCR de acuerdo con las cuentas nacionales año base 2012. En el gráfico se incluye la tasa de crecimiento año base 1991, dado que permite analizar la tendencia en el largo plazo y realizar comparaciones con ediciones anteriores de este Informe.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.2

Evolución del índice de actividad económica^{a/} (año de referencia 1991)



a/ El crecimiento interanual del IMAE corresponde a la tendencia ciclo. El crecimiento de corto plazo se estima como la variación trimestral anualizada móvil.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del BCCR.

mide a través de la tasa de variación interanual. Al analizar el crecimiento en el corto plazo (tasa de variación trimestral anualizada móvil) se notan reducciones a partir del mes de abril. Además cabe destacar que las mayores variaciones de la dinámica productiva obedecen a la variabilidad del sector exportador, dado que al excluir el desempeño de las zonas francas se observa un estancamiento. Esta vulnerabilidad es esperable en una economía pequeña y abierta a los flujos externos, como la costarricense.

El modesto y volátil desempeño económico obedece a comportamientos muy distintos y hasta contradictorios entre las demandas interna y externa. El ritmo de la primera determina la mayor parte del crecimiento, mientras que la volatilidad es resultado del dinamismo de la segunda. En promedio entre 2010 y 2015, el 76% del crecimiento de la producción fue resultado de mejoras en la demanda interna (consumo, inversión y gasto público). Por ejemplo, en 2015 la formación bruta de capital (inversión) aumentó un 8,3%, con lo cual más que se triplicó con respecto al 2014 y se situó por encima del promedio de largo plazo⁵ (cuadro 3.2). En tanto el sector exportador no logre incrementos sostenidos, difícilmente la economía podrá mostrar un desempeño más vigoroso. En los últimos cinco años, las exportaciones de bienes y servicios explicaron menos del 24% del crecimiento total.

El moderado crecimiento de la economía se refleja en los resultados de la mayoría de las actividades productivas. Los sectores agropecuario e inmobiliario, la manufactura y la administración pública reportaron variaciones inferiores a las de 2014 (gráfico 3.3). El agro registró el decrecimiento más severo de los últimos diez años (-3,9%), en gran medida por factores climáticos asociados al fenómeno de El Niño (BCCR, 2016a). La industria manufacturera muestra una tendencia decreciente desde su recuperación posterior a la crisis de 2008-2009, en parte por la reestructuración de las empresas del sector de circuitos integrados. Por el contrario, las actividades financieras y de seguros tuvieron un crecimiento cercano al 10%, un valor que sigue estando por debajo de las cifras del

CUADRO 3.2

Tasas de crecimiento de los componentes del PIB (año de referencia 2012)

Componente	Precrisis 2004-2007	Crisis 2008-2009	Poscrisis 2010-2013	2014	2015
Consumo de los hogares	5,0	3,4	5,0	3,5	4,5
Consumo del gobierno	1,8	5,6	2,2	2,9	2,3
Inversión	8,1	-1,5	4,1	2,2	8,3
Exportaciones de bienes	8,0	-4,6	6,3	4,1	0,2
Exportaciones de servicios	8,0	-0,5	6,3	1,5	4,5
Importaciones de bienes y servicios	7,4	-6,0	9,7	6,1	4,6

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.3

Contribución al crecimiento real del PIB por actividad económica^{a/} (año de referencia 2012)



a/ Excluye las actividades que representan menos de un 5% del PIB. El período precrisis incluye el promedio de los años 2004 a 2007.

b/ Incluye actividades científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo.

c/ Incluye planes de seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

período precrisis, pero alto en relación con los otros sectores. Además, los servicios de información y comunicaciones, el transporte, la construcción y las actividades profesionales, técnicas y científicas lograron tasas superiores al 5% en 2015. En estos casos la recuperación podría obedecer a una mejora en las expectativas de los empresarios sobre el desempeño de la economía (recuadro 3.1).

Aunque se han venido posicionando como uno de los sectores de mayor peso en el PIB, los servicios generan menores variaciones (correlación) en el ciclo económico⁷. Esto posiblemente se debe

a su baja exposición a *shocks* externos –dado que dependen menos de los cambios en los precios internacionales de las materias primas– así como a sus débiles encadenamientos con el resto de la economía, como se verá más adelante. Por el contrario, la manufactura y la agricultura muestran las mayores correlaciones y capacidad para determinar la trayectoria del ciclo económico (gráfico 3.5); como se sabe, estos sectores son más vulnerables a los cambios en el contexto internacional, como por ejemplo en los precios de los insumos importados.

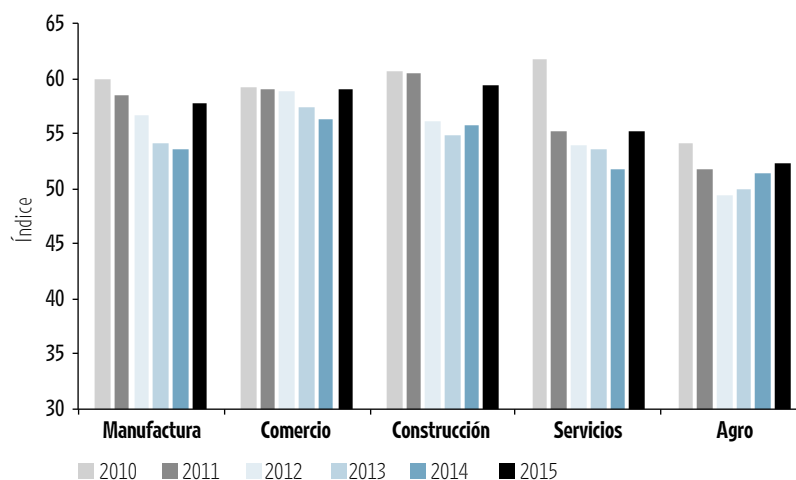
Aumento de ventas externas de servicios compensa desaceleración de exportaciones de bienes

En una economía pequeña y abierta, el desempeño del sector exportador es crucial para la generación de oportunidades. En los últimos años este sector ha mostrado una desaceleración, cuya magnitud no está clara en virtud de una serie de cambios metodológicos en la contabilidad nacional. Para estimar el PIB, el Banco Central lleva un registro del valor agregado que generan los sectores productivos al elaborar los bienes finales. Ese registro se denomina matriz insumo-producto (MIP) y sirve para definir la base de la estructura productiva del país. A partir de la MIP, todos los años se actualiza la contabilidad nacional. Hasta el 2015, para realizar esta labor se utilizaba la estructura económica de 1991, pero en enero del 2016 el BCCR publicó una nueva MIP con año base 2012. Esto significa que, por mucho tiempo, las cuentas nacionales no registraron la profunda transformación ocurrida en la economía costarricense, por lo que el peso real de las distintas actividades, y las relaciones entre ellas, no estaban adecuadamente reflejados.

Como parte de esta actualización, el Banco Central implementó el Manual de Balanza de Pagos MBP6, del Fondo Monetario Internacional (FMI), que emplea nuevos criterios para el registro de las exportaciones de bienes y servicios. Con el nuevo manual, el BCCR contabiliza las exportaciones de bienes agregadas por principales productos y las ventas externas de servicios. Por su parte, la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) mantiene un registro histórico más detallado, por producto, destino y contenido tecnológico de todas las exportaciones de bienes (excluyendo los servicios); sin embargo, al cierre de edición de este Informe sus estadísticas estaban basadas en el manual anterior (MBP5). Las diferencias metodológicas y las ventajas de cada una de estas fuentes de información representan un desafío institucional para el análisis del desempeño de la economía. De acuerdo con Procomer, en 2015 las exportaciones de bienes decrecieron -14,4%, mientras que para el Banco Central la tasa fue

GRÁFICO 3.4

Evolución del índice de expectativas empresariales, por sector económico



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de IICE-UCR, 2016.

RECUADRO 3.1

Mejoras en las expectativas empresariales

El consumo y la inversión son determinados en buena medida por las expectativas de los hogares y las empresas (Blanchard et al., 2012). Un ambiente de incertidumbre y desconfianza desincentiva el crecimiento económico, dado que las personas y los negocios serán más cautos en sus decisiones. Desde 2010 el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR (IICE-UCR) estima el índice de expectativas empresariales, a partir de encuestas que valoran la percepción de los empresarios en torno a variables como empleo, ventas, producción, inversión, utilidades y posición competitiva. En 2015 este indicador mostró una reversión en su tendencia de los últimos cinco años, lo cual es consistente con el mejor desempeño que tuvo la economía a finales de 2015 y las proyecciones de crecimiento para 2016 (BCCR, 2016c). La manufactura, la construcción y los servicios son los sectores más optimistas, con aumentos de 4,1, 3,8 y 3,4

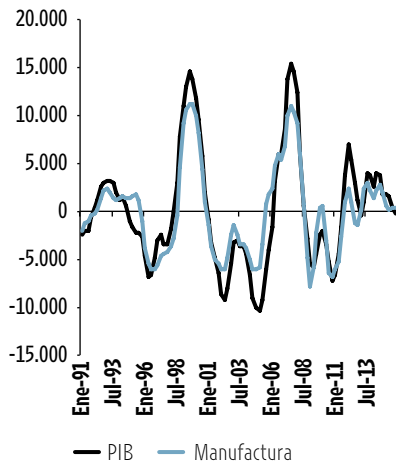
puntos porcentuales con respecto al año anterior, mientras que en el sector agropecuario el incremento fue leve (gráfico 3.4).

Meneses y Anda (2016) exploraron⁶ el impacto de las expectativas de las empresas (IICE-UCR, 2016) y el índice de confianza de los consumidores (Madrigal, 2015) sobre la formación bruta de capital, para los trimestres de los años 2010 a 2015. Su principal hallazgo es que la inversión aumenta conforme mejoran las expectativas empresariales y la confianza de los hogares. El mayor efecto sobre la inversión se observa en las expectativas del sector servicios. En el caso del comercio el impacto es rezagado, es decir, la inversión crece cuando en el trimestre anterior mejoraron las expectativas de los empresarios.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de IICE-UCR, 2016, y Madrigal, 2015.

GRÁFICO 3.5

Ciclo económico del PIB y la manufactura^{a/} (año de referencia 1991)

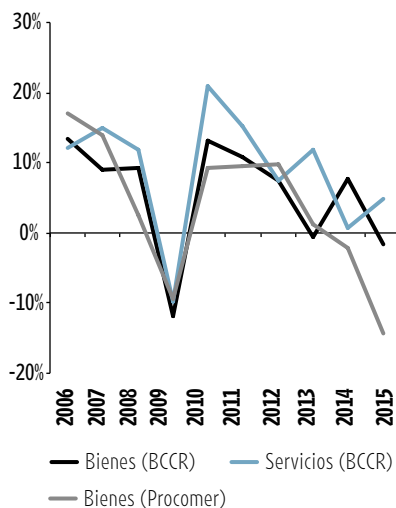


a/ Para la obtención del ciclo se utilizó el filtro Hodrick-Prescott. El coeficiente de determinación (R^2) entre el ciclo del PIB y el de manufactura es de 0,865.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.6

Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer y el MBP6 del BCCR.

de -1,5%. Esta discrepancia obedece en gran medida al cambio de metodología, pues este implicó una reasignación de las exportaciones de bienes que ahora se contabilizan como ventas externas de servicios. El gráfico 3.6 muestra que las

RECUADRO 3.2

Cambio metodológico en las cuentas nacionales hace visibles los servicios de transformación

Hasta 2015, para contabilizar las transacciones que el país realiza con el sector externo se usaba el Manual de Balanza de Pagos MBP5, del Fondo Monetario Internacional. En 2016 el Banco Central decidió implementar la nueva edición de ese instrumento, el MBP6, a fin de modernizar sus registros y estimar con mayor precisión las exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Este cambio metodológico generó un impacto sustancial en la estructura del sector exportador, especialmente en las empresas dedicadas a los servicios de transformación. Estos servicios se generan cuando la casa matriz o una compañía relacionada envía a su filial en Costa Rica la mayor parte de los insumos para llevar a cabo un proceso de ensamblaje o reparación. La empresa nacional transforma el producto, pero no adquiere su propiedad; tanto los insumos como el bien final le pertenecen a la casa matriz. En las aduanas costarricenses, los insumos que envía la casa matriz se consideran importaciones. Posteriormente, la empresa ensambla la materia prima y envía de vuelta el producto transformado, en una transacción que se registra como una exportación. Sin embargo, el valor agregado que se genera en Costa Rica es el servicio que transformó el producto, dado que ni la materia prima ni el bien final le pertenecieron en ningún momento a la empresa instalada en suelo nacional.

Al analizar los registros aduaneros, se constata que algunas empresas reportan importaciones por valores superiores al monto exportado, lo cual carece de sentido desde el punto de vista de la razonabilidad financiera. Lo que sucede es que las compañías declaran un precio bajo del producto enviado, usualmente inferior al de mercado, que más bien representa el costo de transferencia para enviar los bienes a las empresas relacionadas fuera del

país. Dado que muchas de estas firmas operan bajo el régimen de zona franca, la aplicación del precio de transferencia no tiene la intención de subvalorar las ventas para pagar menos impuestos en Costa Rica, aunque sí puede ser un incentivo de esta índole para la casa matriz establecida en el exterior. Por ello en muchos casos el valor de los servicios de transformación no es igual a la diferencia entre el monto de los insumos recibidos y el valor de los productos transformados.

Con la implementación del MBP6, el Banco Central ya no considera la materia prima recibida como una importación, ni el producto enviado como una exportación, dado que el valor agregado que se genera en Costa Rica es el servicio de transformación. Para estimarlo, el BCCR utiliza registros administrativos de las empresas que detallan el costo del servicio.

El impacto de este cambio se refleja en los flujos comerciales que finalmente son contabilizados en la balanza de pagos y en las cuentas de producción. Para 2012 y 2013, los registros provenientes de aduanas se ajustaron, en promedio, en 2.525 millones de dólares para las exportaciones y 2.537 millones para las importaciones. Estas cifras representaron más del 20% de los flujos asociados a las ventas externas de bienes y más del 14% de las compras procedentes del resto del mundo. Al mismo tiempo se agregaron 643,9 millones de dólares en 2012 y 570,9 millones en 2013, por concepto de exportaciones de servicios de transformación por encargo de terceros no residentes.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Estadística Macroeconómica del BCCR.

diferencias se hacen más notables tras el cierre parcial de las operaciones de la empresa Intel, pues con el manual anterior parte de sus exportaciones se

registraban como ventas de circuitos integrados, y con la nueva metodología se consideran exportaciones de servicios de transformación (recuadro 3.2).

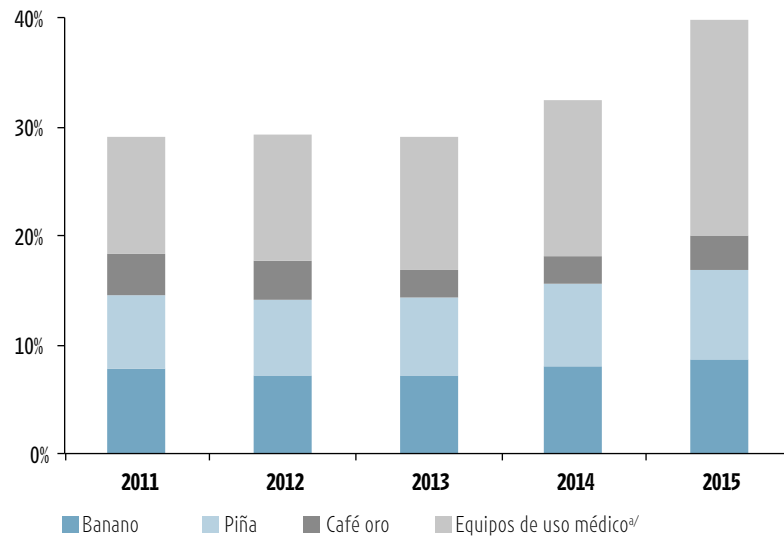
Como se señaló anteriormente, los registros históricos de Procomer no utilizan la metodología vigente, con año base 2012; sin embargo, permiten analizar con detalle la evolución y estructura de las exportaciones de bienes. Según esa entidad, en 2015 las ventas del sector agropecuario se contrajeron -4,5% y las industriales en -17,7%. Parte de la caída en la actividad agrícola se debe a los efectos del fenómeno de El Niño. Las ventas externas de banano disminuyeron en -8,6% y las de piña, segundo producto agrícola de mayor relevancia, se redujeron en -6,7%. El café, en cambio, mostró una recuperación de 11%, gracias a un incremento en el precio promedio del quintal, aunque el volumen exportado cayó por tercer año consecutivo. Y en lo que concierne a los productos no tradicionales se observa un comportamiento disímil. Como resultado de la reestructuración de la empresa Intel⁸, el grupo de productos eléctricos y electrónicos pasó de representar el 26% de las exportaciones de bienes en 2013, al 5% en 2015. En consecuencia, los dispositivos médicos se convirtieron en el grupo más importante en las exportaciones de bienes (20%) (gráfico 3.7) y en 2015 mantuvieron un crecimiento de 18%.

Desde 2005 los productos de alto y medio contenido tecnológico⁹ representaban un 45% del total de bienes vendidos en el exterior, pero en 2015 se produjo una drástica caída que llevó su participación a un 33%, lo cual se explica por el decrecimiento del sector de circuitos integrados. Entre 2013 y 2015, el valor de las exportaciones de alto y medio contenido tecnológico pasó de 5.146 a 3.185 millones de dólares (gráfico 3.8). Pese a que una tercera parte de la oferta exportable tiene contenido tecnológico, existe una alta concentración en pocos sectores. Las tres principales industrias en este campo son: electrónica, óptica y computación (29,4% de las exportaciones de bienes), farmacéutica (1,6%) y aeroespacial (0,04%).

La caída en las ventas de bienes fue compensada por las exportaciones de servicios, que en 2015 tuvieron un crecimiento de 4,9%, cifra superior en 4,2 puntos porcentuales a la de 2014¹⁰, lo cual además revirtió la tendencia decre-

GRÁFICO 3.7

Principales productos de exportación con respecto al total de ventas externas de bienes

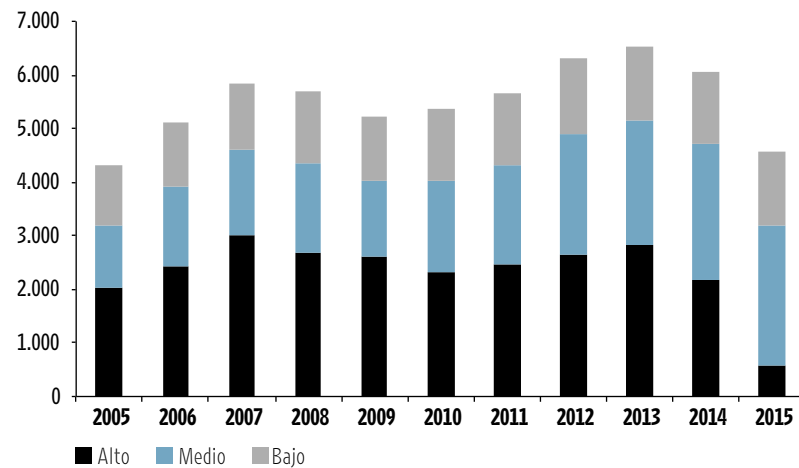


a/ Equipos de uso médico incluye los siguientes rubros: otros dispositivos de uso médico, prótesis de uso médico, otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares y equipos de infusión y transfusión de sueros.

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

GRÁFICO 3.8

Valor de las exportaciones de bienes, según contenido tecnológico



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de Procomer.

ciente que venía mostrando este sector desde 2013. Los servicios, como ventas externas no tradicionales, han incrementado significativamente su peso en la economía (gráfico 3.9). Desde 1998, pero con mayor fuerza desde 2006, se observa una expansión continua del turismo, los “otros servicios empresariales” y las exportaciones de telecomunicaciones,

informática e información. Entre 2005 y 2015, el ingreso de divisas por concepto de otros servicios empresariales pasó de 368 a 2.382 millones de dólares. Otro sector que ha cobrado relevancia es el de los servicios de transformación, cuyo crecimiento se redujo con el cierre de las operaciones de circuitos integrados de Intel, pero se mantiene como el quinto

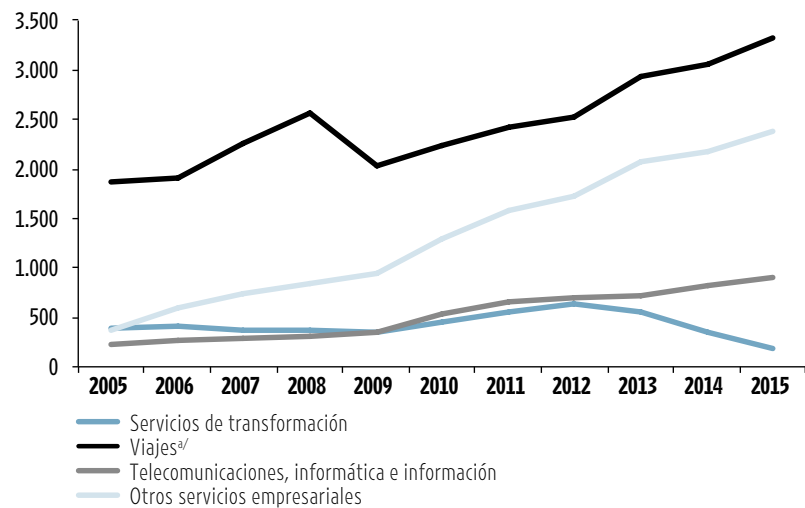
rubro más importante en las exportaciones de servicios. Los segmentos de viajes, servicios empresariales, telecomunicaciones, informática e información concentran el 90% de la oferta de este sector. Cabe señalar que este dinamismo ocurre a pesar de que solo un 35,5% de las empresas de servicios están instaladas en zonas francas; el resto opera fuera de este régimen y, por tanto, no recibe incentivos fiscales (Procomer, 2015).

Las exportaciones de servicios también están contribuyendo a la estabilidad de la economía frente al sector externo. Entre 2013 y 2015, el promedio anual de la brecha entre las exportaciones y las importaciones de bienes fue de -5.060 millones de dólares (balanza de bienes; gráfico 3.10). Para cubrir este déficit el país utiliza primordialmente dos fuentes de divisas: i) el excedente generado por la brecha entre exportaciones e importaciones de servicios (balanza de servicios), que fue equivalente al 91% de la balanza de bienes en 2015, y ii) la inversión extranjera directa (IED), que en el mismo año ascendió a 2.805 millones de dólares y representó cerca del 55% de la balanza de bienes. La mejora en la cuenta corriente (exportaciones menos importaciones totales de bienes y servicios) se debe sobre todo a una disminución en el peso de las importaciones, gracias a la menor presión de los precios de las materias primas, y no a una expansión significativa de la oferta exportable de bienes o una reducción en la dependencia de las importaciones para consumo y producción. Entre 2014 y 2015, el crecimiento de las importaciones de bienes pasó de 3,5% a -3,1%.

Para determinar en qué medida los frutos de la expansión económica se mantienen dentro de Costa Rica, este Informe da seguimiento a la brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) real y el PIB real. El PIB muestra la producción total que se genera en el territorio nacional, mientras que el IND estima lo que efectivamente permanece en el país. Si el IND es inferior al PIB, significa que los recursos que se quedan son menores que el valor de la producción. Cuando esto sucede, la diferencia corresponde a las transferencias y rentas enviadas al exterior (lo que se conoce como pago de factores externos). De modo

GRÁFICO 3.9

Valor de las principales exportaciones de servicios (millones de dólares)

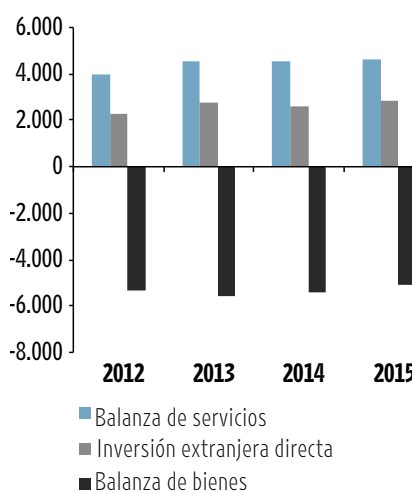


a/ El turismo se incluye en el rubro de viajes.

Fuente: Elaboración propia con datos del MBP6 del BCCR.

GRÁFICO 3.10

Balanza de servicios, balanza de bienes e inversión extranjera directa (millones de dólares)



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del MBP6 del BCCR.

consistente con el estilo de desarrollo del país, sustentado en la apertura comercial y el fomento de la inversión extranjera directa, el IND se ha mantenido por debajo del PIB, por el pago de factores externos que las firmas transnacionales establecidas en Costa Rica envían a sus

GRÁFICO 3.11

Brecha entre el IND y el PIB real (porcentajes del PIB)



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del BCCR.

países de origen. Entre 2013 y 2015 la brecha entre ambos indicadores disminuyó en 1,1 porcentuales (gráfico 3.11), lo cual obedece a un menor envío de utilidades de las empresas extranjeras (BCCR, 2016c) y no a mejoras en los encadenamientos productivos que hayan dinamizado la economía local. El dato más reciente revela que la diferencia pasó de 2,6% en 2014, a -1,8% en 2015.

Una manera de cerrar la brecha entre el PIB y el IND es fomentar los encadenamientos productivos entre las empresas nacionales y la IED. Una mayor provisión local de bienes y servicios para la producción aumentaría el porcentaje de los ingresos generados en el país que se quedan en él. Sin embargo, la conformación del parque empresarial costarricense es una fuerte barrera para lograr este cometido, dado que solo el 44% está compuesto por empresas formales (recuadro 3.3).

Desconexión entre el crecimiento económico y la generación de oportunidades

El desempeño de la producción es otro factor determinante en la generación de oportunidades, pero en Costa Rica, el moderado crecimiento del aparato productivo no está ayudando en ese sentido. La capacidad del mercado para crear puestos de trabajo es inferior a la cantidad de personas que ingresan a la fuerza laboral. De acuerdo a la Encuesta Continua de Empleo, la tasa de desempleo viene creciendo desde inicios de 2014 y en la actualidad supera el 9%. Luego de la última crisis económica, este indicador ha mostrado una tendencia contraria a la de coyunturas pasadas. Tanto a mediados de los años ochenta como después de 2001, la dinámica productiva logró reducir los altos niveles de desocupación ocasionados por la caída del crecimiento, pero después de la crisis de 2008-2009 el desempleo, lejos de empezar a mejorar, sigue deteriorándose: entre 2011 y 2015 su tasa promedio fue de 9,8%, superior a la reportada en 2010 (8,9%). En anteriores ediciones este Informe ha señalado que ese comportamiento podría ser reflejo de un desajuste entre el desempeño de los sectores productivos en un contexto de crecimiento moderado con fases cortas del ciclo económico, por un lado, y el mercado laboral, por el otro.

Los sectores que más contribuyen al crecimiento de la economía no muestran una alta capacidad de absorción de mano de obra. Entre 2013 y 2015, las seis actividades que explicaron el 84,9% de la expansión económica tan solo fueron responsables del 36,7% del empleo (cuadro 3.3). Desde este punto de vista destacan

RECUADRO 3.3

El parque empresarial está compuesto principalmente por actividades de comercio al por menor

Conocer la dinámica empresarial cantonal es indispensable para el diseño de políticas orientadas a fomentar el crecimiento económico de las comunidades (Brenes Bonilla y Bermúdez Mesén, 2016). Con el propósito de contribuir al logro de ese objetivo, el Observatorio de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Omipyme), de la UNED, da seguimiento a la evolución del parque empresarial por medio de las patentes municipales, a fin de registrar los negocios formales y semiformales activos en el país. Esta metodología permite contabilizar las empresas que no están inscritas en la CCSS como patronos y, por ello, usualmente no son visibles en los registros oficiales.

Para el año 2015 Omipyme reporta la existencia de 152.812 empresas, cifra que contrasta de manera notoria con los 67.272 establecimientos formales registrados por la CCSS a partir del número de patronos inscritos. En otras palabras, el tamaño real del parque empresarial más que duplica los registros oficiales. Además se debe tener en cuenta que

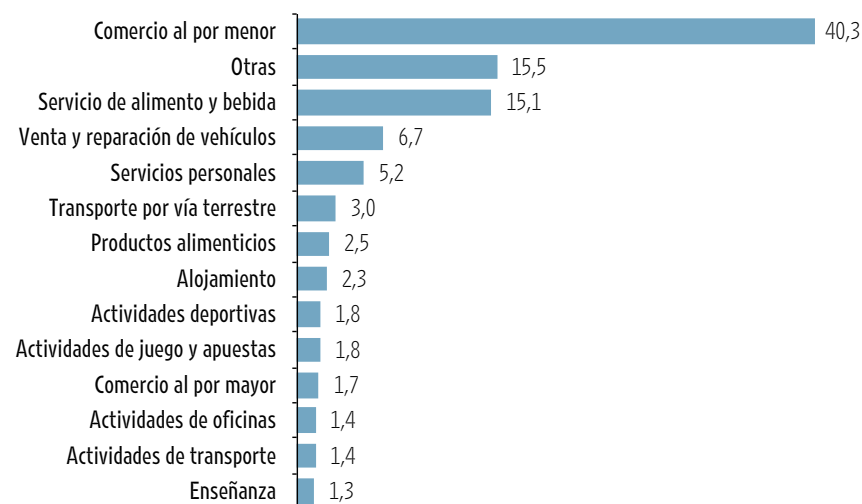
incluso el dato de Omipyme subestima la magnitud del tamaño del parque empresarial, pues no incluye los negocios completamente informales, que no tienen siquiera patente municipal.

Para este *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, Omipyme analizó en profundidad la distribución de las patentes por actividad económica, y determinó que la mayoría de las empresas se dedica al comercio al por menor, que representa un 40,3% del total de patentes (gráfico 3.12). Dentro de ese sector, el mayor peso lo tienen las pulperías, supermercados y abastecedores (31,4%), seguidos por las tiendas, farmacias, ferreterías y otros tipos de pequeños negocios (26,9%). Estos hallazgos reafirman la necesidad de diseñar políticas públicas que consideren el verdadero tamaño y composición del parque empresarial que configura la estructura productiva del país.

Fuente: Brenes Bonilla y Bermúdez Mesén, 2016, con datos de Omipyme-UNED.

GRÁFICO 3.12

Distribución de las patentes municipales otorgadas por actividad económica^{a/}. 2015 (porcentajes)



a/ Actividades codificadas a dos dígitos del CIU 4. El gráfico incluye 136.436 patentes y excluye 16.376 en las que no se especifica la actividad económica.

Fuente: Brenes Bonilla, y Bermúdez Mesén, 2016 con datos de Omipyme-UNED.

las actividades profesionales, científicas y técnicas, cuyo dinamismo aportó un 20% del crecimiento de la producción total en el mismo período, pero generó apenas un 3,2% en el empleo.

De hecho, a lo interno de la mayoría de los sectores, mientras la producción crece, el empleo decrece (signos opuestos; gráfico 3.13). Tal es el caso de las actividades de información y comunicaciones, que se incrementaron en un 7,4% en promedio entre 2013 y 2015, pero perdieron un 2,3% de participación en el empleo. La única excepción son las actividades profesionales, científicas y técnicas, en las cuales la producción y el empleo se han comportado de manera congruente y mostraron tasas positivas en ambos indicadores en los últimos tres años.

Tras la crisis de 2008-2009, el crecimiento de los nuevos puestos de trabajo ha sido lento, lo cual podría obedecer a decisiones empresariales de recortes de gasto para enfrentar la coyuntura de desaceleración. Bajo la actual estructura económica, los sectores que más generan empleo deben crecer a tasas altas y sostenidas para que su dinamismo se traduzca en mejoras en el mercado laboral.

Manteniendo el enfoque utilizado en anteriores ediciones de este Informe, en este apartado también se examina la evolución del empleo según tipo de economía. Este análisis fue creado como una herramienta complementaria para entender la interacción entre el mercado laboral y el estilo de desarrollo productivo del país. Se basa en una clasificación alternativa, que divide a los ocupados en tres grandes grupos: i) la vieja economía, a la cual pertenecen los sectores agrícolas e industriales tradicionales, que ya estaban consolidados en la estructura económica en la década de los setenta del siglo pasado, ii) la nueva economía, conformada por las exportaciones no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios, que han sido los sectores de punta del estilo de desarrollo implementado en Costa Rica a partir de los años noventa, y iii) los servicios de apoyo, es decir, los sectores que brindan soporte a los demás, como el comercio y el gobierno (PEN, 2015).

La participación relativa de los ocupados en la vieja economía se ha ido

CUADRO 3.3

Contribución al crecimiento y distribución del empleo, por rama de actividad (promedios 2013-2015)

Rama de actividad	Distribución del empleo	Contribución al crecimiento de la producción
Actividades profesionales ^{a/}	3,2	20,2
Comercio ^{b/}	18,0	15,5
Enseñanza y salud	10,5	14,4
Actividades financieras y seguros	2,5	16,5
Información y comunicaciones	1,8	10,2
Sector inmobiliario	0,6	8,2
Total	36,7	84,9

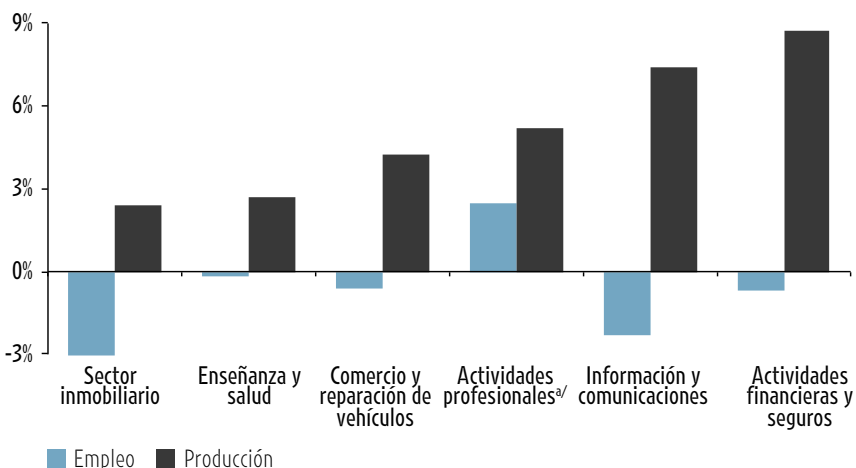
a/ Actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo.

b/ Incluye reparación de vehículos.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos del BCCR y de las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 3.13

Tasa de crecimiento del empleo y la producción, por rama de actividad (promedios 2013-2015)



a/ Actividades codificadas a dos dígitos del CIU 4. El gráfico incluye 136.436 patentes y excluye 16.376 en las que no se especifica la actividad económica.

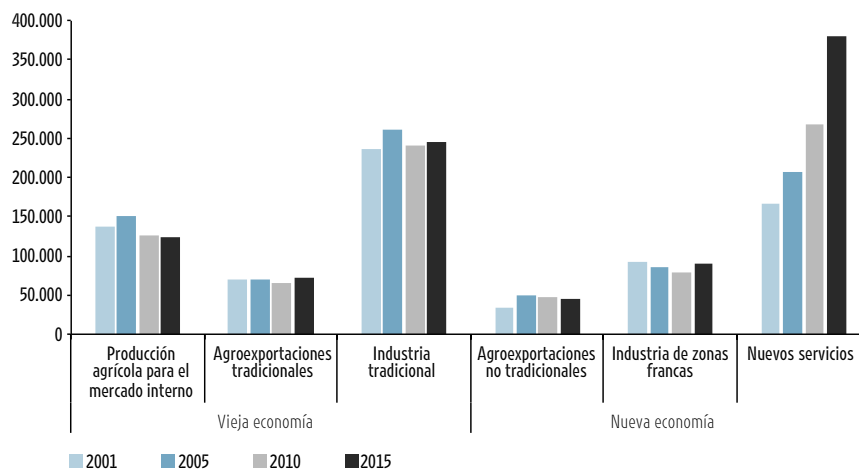
Fuente: Brenes Bonilla, y Bermúdez Mesén, 2016 con datos de Omipyme-UNED.

reduciendo en forma paulatina: pasó de 27,1% en 2001, a 19,4% en 2015, por efecto de la mayor generación de empleo en los demás sectores (Alonso, 2016). Un aspecto relevante es que, en términos de creación de puestos de trabajo, los sectores más importantes de la vieja economía son la industria tradicional y la producción agrícola dirigida al mercado interno; sin embargo, desde 2001 no se registran incrementos significativos

en el empleo en estas actividades (gráfico 3.14). El mayor crecimiento en esta materia se observa en los servicios de apoyo y los nuevos servicios. Por su parte, la industria de zonas francas no es una fuente de empleo masivo, al igual que el sector agroexportador no tradicional; en ambos casos la absorción de mano de obra se ha mantenido en niveles muy similares en los últimos quince años (Alonso, 2016).

GRÁFICO 3.14

Personas ocupadas en la vieja y la nueva economía



Fuente: Elaboración propia con base en Alonso, 2016, y datos de las encuestas de hogares del INEC.

De acuerdo a las encuestas de hogares, en 2015, el total de ocupados en la economía costarricense fue de 2.077.348, un 1% más que en 2014, lo que representa un aumento de 20.978 personas, según las encuestas de hogares. El crecimiento promedio de la población desocupada es mayor que el de la población ocupada, es decir, el incremento de la fuerza laboral sigue estando levemente por encima de la generación de empleo. La dificultad del aparato productivo para crear puestos de trabajo se refleja en el aumento de la ocupación informal, como una alternativa ante el desempleo. En Costa Rica, solo seis de cada diez personas ocupadas pertenecen al sector formal. En 2015, el empleo formal se contrajo un 1%, y el informal creció en la misma proporción. La mayor reducción de la formalidad se observa en los servicios de apoyo, donde al mismo tiempo creció el número de ocupados informales. En 2015, la nueva economía fue el único sector en el cual se incrementó el número de ocupados formales.

El desempeño del mercado laboral se refleja en los ingresos de la población. En 2015 el ingreso real de los ocupados creció un 0,3%, pero con marcadas diferencias entre sectores. Para los empleados en la vieja economía el incremento real fue de 5%, con lo cual se revirtió la tendencia observada en los últimos cuatro años

(gráfico 3.15). No obstante, conviene destacar que en este sector el ingreso real promedio es 120.000 colones menor que el de los otros grupos. En la nueva economía y los servicios de apoyo la variación fue menor, -5% y 1%, respectivamente. En el primer caso el deterioro fue sustancial, dado que en los dos años previos se habían reportado crecimientos positivos del ingreso real. En los servicios de apoyo la tendencia a la baja observada desde el 2014 mostró una leve mejora. Pese a que en 2015 disminuyó levemente la brecha en el ingreso real entre los ocupados de la vieja y la nueva economía, las diferencias se mantienen y siguen generando desigualdad (PEN, 2015).



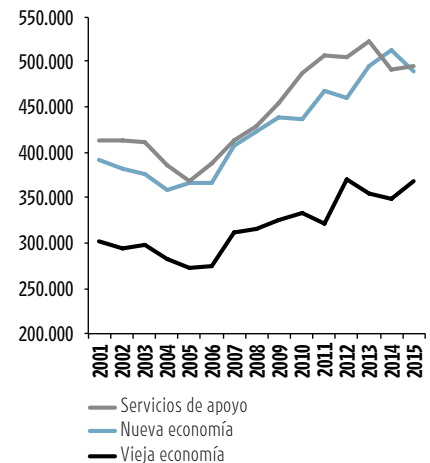
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO ECONOMICO
Y EMPLEO**

véase Meneses y Anda, 2016, en www.estadonacion.or.cr

**Dificultades estructurales para la
creación de mayores oportunidades**

Como se documentó ampliamente en la sección anterior, la economía costarricense sigue sin generar suficientes

GRÁFICO 3.15

Evolución del ingreso real, según tipo de economía (colones constantes de junio de 2015)^{a/}

a/ Deflactados con el IPC de junio de cada año (base junio 2015).

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

oportunidades para la población y el desempeño de los sectores más dinámicos no se traduce en un menor desempleo o mejoras en el ingreso real de los ocupados. En vista de ello, en esta sección se analiza a profundidad algunas de las fallas estructurales de la economía, como la falta de encadenamientos y la baja productividad de las actividades que más generan empleo.

En las siguientes páginas se exponen los hallazgos de cuatro estudios. El primero indaga acerca de los encadenamientos productivos y la dependencia de las importaciones para el consumo y producción. El segundo analiza las brechas salariales entre los ocupados y las ventajas que brinda en este ámbito la calificación educativa. El tercero examina la evolución de la productividad en los últimos veinte años y la relación entre los sectores más dinámicos y la generación de empleo. Finalmente, dadas las diferencias de desempeño entre sectores económicos, se explora la posibilidad que tienen los ocupados de movilizarse hacia las actividades más exitosas.

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 (cuadro 3.4). 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. Otra actividad que mostró una fuerte variación es la agricultura, cuya participación pasó de un 13% del PIB en 1991, a un 6% en 2012. De acuerdo con las estimaciones basadas en la MIP de 1991, el sector manufacturero aportó un 14,4% del crecimiento del 2014, pero según los nuevos cálculos en realidad solo contribuyó con un 1,8%.

El notable aumento en el peso relativo de los servicios ocurrido en los últimos veinte años se mantiene aún cuando no se consideren las actividades de salud, educación y administración pública. Además, 9 de las 32 ramas que conforman este sector (actividades inmobiliarias, intermediación monetaria, apoyo a empresas, servicios de comida y bebida, telecomunicaciones, información e informática, personal doméstico, consultorías y alquiler de activos) concentran el 69,2% del valor agregado en servicios; las actividades inmobiliarias, por sí solas, representan el 27% (gráfico 3.16).

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

CUADRO 3.4

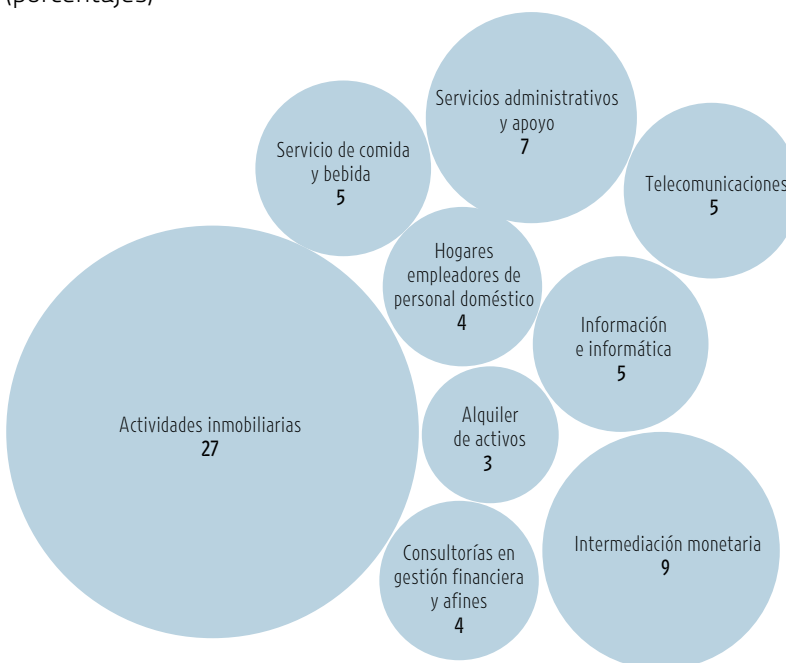
Estructura del PIB por año base, según sector económico (porcentajes)

	Año base	
	1991	2012
Agropecuario	13	6
Manufactura	23	15
Comercio	16	10
Servicios	28	40
Otros	20	29
Total	100	100

Fuente: BCCR, 2016b.

GRÁFICO 3.16

Actividades de mayor peso en el PIB de servicios (porcentajes)



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

los bienes y servicios en cuatro grupos según su nivel de encadenamiento: claves, estratégicos, impulsores e independientes (cuadro 3.5; para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Además, el estudio diferencia entre los sectores que pertenecen al régimen definitivo¹¹ y los que están bajo el régimen especial y gozan de beneficios fiscales¹². Ese análisis evidenció que sigue siendo un desafío para el país vincular las empresas locales con los sectores más dinámicos, usualmente ligados a la actividad exportadora.

De los 255 bienes y servicios que se generan en Costa Rica, 102 pertenecen al grupo independiente, que es el de más baja capacidad de encadenamiento. En cambio, solo 34 se producen en el grupo clave (cuadro 3.6).

En términos del valor agregado, un 39% de la producción nacional proviene del grupo independiente y solo un 22% corresponde a bienes y servicios clave (gráfico 3.17). Esto plantea un reto en el ámbito de las políticas públicas, dado que el fomento de las actividades que mues-

CUADRO 3.5

Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento

Sector	Detalle
Clave	Tienen capacidad de arrastre y de empuje en la actividad productiva, dado que demandan insumos intermedios de otros sectores y sirven como insumo intermedio para la elaboración de otros bienes finales.
Estratégicos	Sirven de insumo intermedio para la producción de bienes finales, es decir, empujan la economía.
Impulsores	Demandan insumos intermedios de otras industrias para la elaboración de bienes finales, dado que tienen una fuerte capacidad de arrastre.
Independientes	Demandan y ofrecen pocos insumos al resto de las actividades.

Fuente: Elaboración propia a partir de Meneses y Anda, 2016.

tran 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 activo) pertenece al grupo impulsor, es decir, tiene una fuerte capacidad de arrastre. Estos resultados reafirman la necesidad de reducir las brechas de productividad entre las empresas

CUADRO 3.6

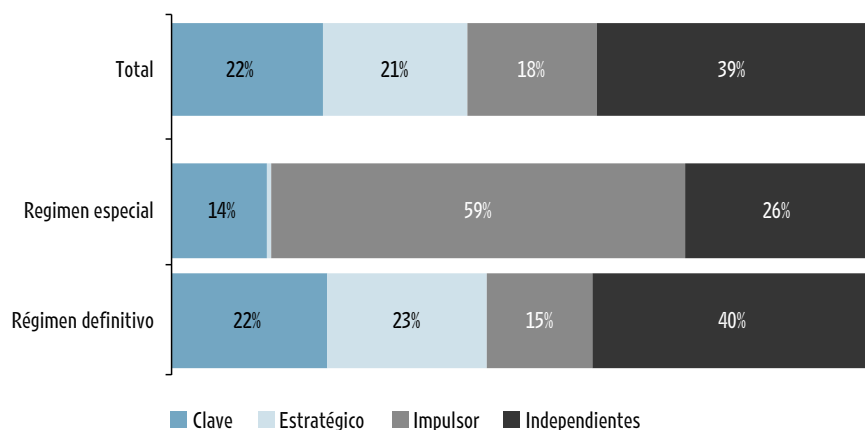
Clasificación de los principales bienes y servicios, según nivel de encadenamiento y régimen

Tipo de encadenamiento	Régimen	Número de productos	Productos
Clave	Especial	14	Servicios de información, programación y consultoría informática; servicios de investigación científica y desarrollo; pescados, crustáceos y moluscos conservados, productos de caucho.
	Definitivo	20	Caña de azúcar; ganado bovino; leche cruda; servicios de comercio, servicios de telefonía, servicios de la construcción, servicios jurídicos, de intermediación monetaria y financiera; suministro de comidas y bebidas, servicios especiales y generales de la construcción.
Estratégicos	Especial	4	Limpieza de edificios y cuidado del paisaje y mantenimiento; alquiler y arrendamiento de licencias, derechos de autor, patentes y franquicias; naranja y productos de papel.
	Definitivo	26	Servicios de alquiler de inmuebles no residenciales y otros inmobiliarios; servicios de intermediación financiera; servicios administrativos, otras actividades de apoyo a las empresas y de apoyo de oficina; servicios de información e informática; servicios de consultoría en gestión financiera, recursos humanos y afines; energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado; café en fruta y arroz.
Impulsores	Especial	28	Instrumentos y suministros médicos y dentales; servicios de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a empresas; servicios de consultoría en gestión financiera, recursos humanos, mercadeo y afines.
	Definitivo	61	Edificaciones residenciales y no residenciales, construcción de proyectos de servicio público y otras obras de ingeniería civil, cemento, cal y yeso; cerveza, malta y bebidas no alcohólicas y agua embotellada; café oro, carnes, flores y follajes; melón; productos lácteos, piña, productos de panadería, servicios de peluquería y tratamientos de belleza, servicios de alojamiento; servicio de internet.
Independientes	Especial	31	Servicios de manufactura; otros servicios profesionales, científicos y técnicos; aceites vegetales crudos y refinados; otros productos de plástico; componentes y tableros electrónicos y computadores; motores y generadores transformadores eléctricos
	Definitivo	71	Banano, chayote, plátano, servicios de manufactura, servicios de enseñanza; servicio de alquiler de vivienda; servicios de atención de salud humana y asistencia social, servicios públicos generales del gobierno; servicios a la comunidad en general; servicios de transporte terrestre de pasajeros; servicios artísticos, de entretenimiento y recreativos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Meneses y Anda, 2016.

GRÁFICO 3.17

Distribución del valor agregado bruto^{a/} por régimen y tipo de encadenamiento. 2012



a/ Corresponde al PIB a precios básicos de 2012. En promedio, el 93% del PIB se produce en el régimen definitivo, que no goza de beneficios fiscales como las zonas francas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Meneses y Anda, 2016 y del BCCR

locales y los sectores más dinámicos, usualmente relacionados con las exportaciones de zonas francas.

Como se señaló en el párrafo anterior, el grupo de los bienes y servicios clave (encadenados hacia atrás y hacia adelante) representa un 22% de la producción. De ese total, la mitad está concentrada en los servicios de comercio, seguros, publicidad, telefonía, jurídicos y otros servicios especiales y generales de la construcción. Algunos productos del sector primario también forman parte de este grupo, como la caña de azúcar y la leche cruda. En el régimen especial destacan como servicios clave los de información e informática y los de investigación científica y desarrollo. En el grupo estratégico, cuyos bienes pueden constituirse en “cuellos de botella” ya que sirven como insumos a otros sectores (Schuschny, 2005) sobresalen el alquiler de inmuebles no residenciales, la energía eléctrica, el café en fruta y el arroz.

Los sectores con alta capacidad de arrastre, pero que no generan encadenamientos hacia adelante (impulsores) representan un 18% de la producción. En este grupo se observa una importante participación del sector de construcción, público y privado, además de bienes de exportación como café oro, piña, flores y follajes, y melón. Un hallazgo interesante

es que un mismo producto puede estar en distintos grupos de encadenamiento según el régimen del que proviene, lo cual podría obedecer a las diferencias en los respectivos marcos institucionales. Es el caso de los servicios de información, programación y consultoría informática, que en el régimen especial pertenecen al grupo clave y en 2012 generaron 59.010 millones de colones, mientras que en el régimen definitivo forman parte del grupo estratégico y en el mismo año produjeron 344.914 millones de colones. Otro ejemplo es el de los otros servicios profesionales, científicos y técnicos: en el régimen especial no están encadenados (independientes), pero en el definitivo sirven de insumo para otros sectores y empujan la economía (estratégicos). Finalmente, los servicios administrativos y de apoyo a oficinas, así como la consultoría en gestión financiera, en el régimen definitivo se ubican en el grupo estratégico, en tanto que en el régimen especial son fuertes demandantes de insumos de otros sectores (grupo impulsor).

El análisis con base en la matriz insumo-producto del BCCR arroja una conclusión relevante: la participación en el empleo muestra una relación inversa con los encadenamientos productivos; es decir, los sectores con menor capacidad de empuje y/o arrastre de la economía

absorben mayores proporciones de ocupados. Los sectores del grupo clave generan el 16% de los puestos de trabajo, los independientes el 27%, los estratégicos un 30% y los impulsores un 27% (Vargas, 2016).

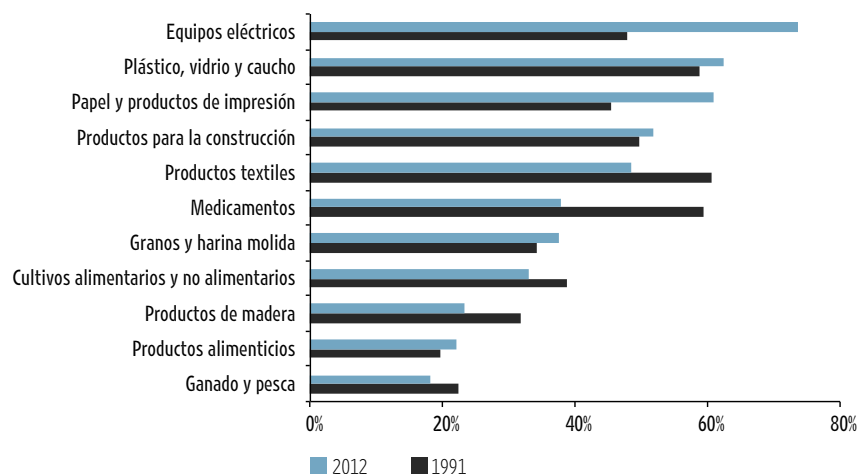
El desafío del país es –como se ha venido reiterando– impulsar la vinculación entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía, así como fomentar las pequeñas empresas con alto potencial de encadenarse con las más grandes, pero que aún no han logrado hacerlo. Para ello es necesario garantizar 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.

La dependencia de las importaciones para la producción explica en parte el débil encadenamiento de las empresas más dinámicas con los negocios locales. Esa dependencia se puede clasificar en tres intervalos: baja (menos del 30%), media (entre 30% y 60%) y alta (más del 60%). En los últimos veinte años, el sector agropecuario y la manufactura se mantuvieron en el nivel medio, alrededor del 37%, lo cual significa que su necesidad de importar insumos no ha variado. Los cultivos alimentarios y no alimentarios y las actividades ganadera y maderera redujeron su dependencia, contrario a lo sucedido en los sectores de equipos electrónicos y eléctricos, papel y plásticos (gráfico 3.18). Un 44% de la producción de manufactura y agrícola se encuentra en el rango bajo. El 37% de los bienes tiene una dependencia media y se trata, principalmente, de manufacturas. El 19% restante corresponde a la dependencia más alta, que se da sobre todo en la industria del plástico y los productos médicos y dentales.

Además de insumos extranjeros para producir, el país necesita importaciones para el consumo final de los hogares. Entre 1991 y 2012 se logró que la dependencia en este ámbito pasara de alta (64%) a media (48%), por un mayor abastecimiento local de productos agrícolas y manufacturados. Un 34% de los bienes tiene una alta dependencia, e incluso en algunos casos el consumo es atendido en un 100% con importaciones, como

GRÁFICO 3.18

Dependencia de insumos intermedios importados del sector agrícola y manufactura, por grupo de productos



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de las matrices insumo producto del BCCR.

CUADRO 3.7

Consumo de bienes importados, por nivel de dependencia

Categoría	Productos
Alta	Frijol, legumbres, productos de pesca, medicamentos, instrumentos y suministros médicos y dentales, textil, prendas de vestir y calzado, combustible, sustancias químicas y pesticidas, materiales para la construcción y equipo eléctrico y electrónico.
Media	Plantas y raíces vivas, alimentos en conserva, molinería y derivados, jabones y detergentes, muebles y productos de confitería, tabaco, cuero, madera y corcho, papel, plástico, vidrio.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de la MIP 2012 del BCCR.

sucede con la gasolina, equipos de irradiación, electrónicos, eléctricos, médicos y terapéuticos, plásticos y caucho sintético en formas primarias y perfiles, tubería y conexiones de plástico rígido sin soporte (cuadro 3.7). En el otro extremo, hay bienes con baja dependencia gracias al alto consumo de insumos locales, como chayote, caña de azúcar, banano, café en fruta, ganado, huevos y leche cruda. Por lo anterior, es importante que la política pública fomente los bienes y servicios nacionales, no solo para lograr mayores encadenamientos, sino también por su impacto en la generación de empleo.

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, 2015). El grado de avance que se logre en este ámbito depende de la calidad y disponibilidad de la mano de obra. A su vez, el valor agregado por trabajador (productividad laboral) influye en el crecimiento de los salarios, pues en mercados competitivos y flexibles, los aumentos en la productividad laboral se traducen en mayores remuneraciones. En el caso de Costa Rica, diversos estudios han reportado que, desde hace más de dos décadas, la productividad promedio mantiene una tendencia hacia la desaceleración y divergente con respecto a los países líderes en tecnología (Finlandia, Japón y Estados Unidos) y

las naciones emergentes (Corea del Sur, Irlanda y Singapur; Beverinotti, 2016; Monge-González, 2016). Sin embargo, esta no es una tendencia generalizada; de acuerdo con Alfaro y Vindas (2015), el sector servicios ha tenido el comportamiento inverso desde inicios de los años sesenta del siglo XX. Lo anterior podría responder al desarrollo de subsectores más expuestos a la competencia internacional, como los servicios prestados a empresas y los servicios financieros. Este resultado es de suma importancia, ya que, como se vio en apartados anteriores, el sector servicios se ha constituido en el más dinámico de la economía nacional.

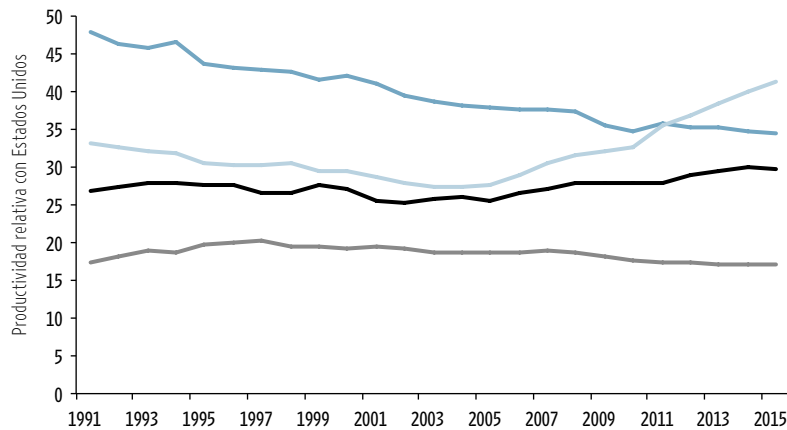
Para explorar los factores que han impulsado el crecimiento de Costa Rica en los últimos quince años, Mulder et al. (2016) analizaron la productividad por sector económico y efectuaron una descomposición de los elementos que explican las variaciones (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Los 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 (gráfico 3.19). 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 Central¹³, 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 de los sectores (Mulder et al., 2016; gráfico 3.20).

En el período 2001-2015, la produc-

GRÁFICO 3.19

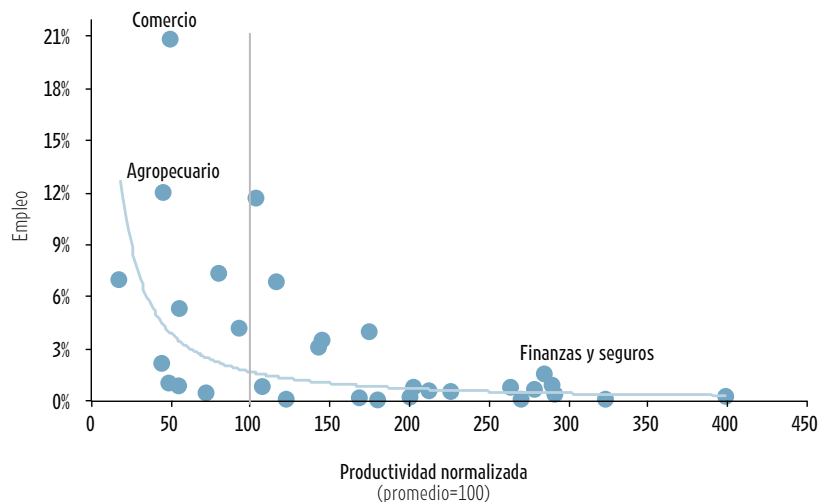
Productividad laboral de varios países con respecto a Estados Unidos (precios constantes de 2005)



Fuente: Mulder et al., 2016, con datos de la OIT.

GRÁFICO 3.20

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



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

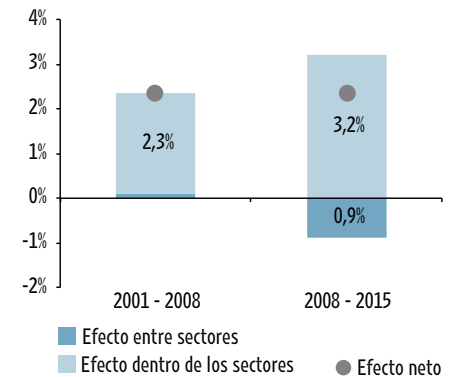
tividad laboral de Costa Rica creció en promedio un 2,4% anual, como resultado de dos factores: i) cambios internos en los sectores, como mejoras tecnológicas o mayor innovación, y ii) variaciones derivadas de la movilización de los ocupados entre sectores. Esto evidencia la heterogeneidad en el desempeño de las actividades económicas. Entre 2001 y 2008, el primer factor fue responsable de 2,3 puntos porcentuales del aumento (gráfico 3.21). 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

GRÁFICO 3.21

Descomposición del crecimiento de la productividad laboral. 2001-2015



Fuente: Mulder et al., 2016

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 sectores 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.

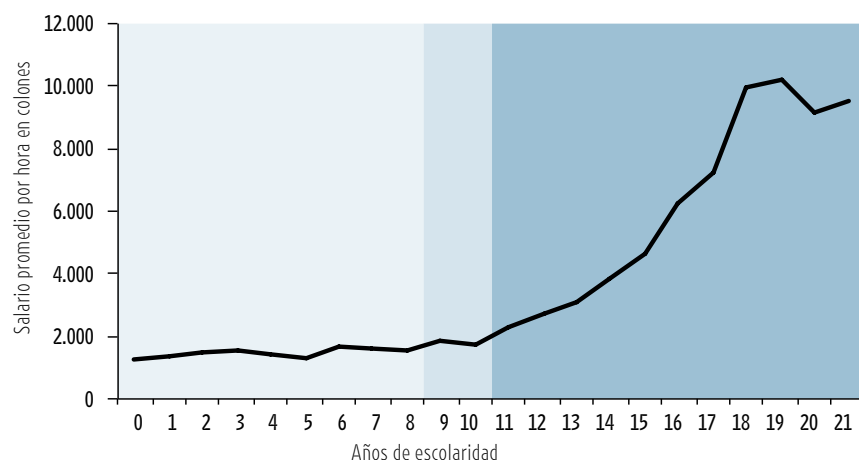
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO DE LA
PRODUCTIVIDAD EN COSTA RICA**
véase Mulder et al., 2016, en
www.estadonacion.or.cr

Escolaridad incrementa las oportunidades de los ocupados

Con el propósito de conocer las diferencias y beneficios salariales según calificación educativa y formalidad, Meneses y Anda (2016) estimaron un modelo de salarios por hora con datos de las encuestas de hogares¹⁴ (véase el Anexo Metodológico). Encontraron que, en

GRÁFICO 3.22

Salario promedio esperado por años de escolaridad



Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

CUADRO 3.8

Efectos esperados en el salario por hora, debido a mejoras en capital humano^{a/}

	1991	2003	2010	2015
Escolaridad postsecundaria ^{b/}	9,29	10,93	7,47	10,94
Segundo idioma			18,36	20,79
Edad	2,59	2,52	3,08	4,36
Efecto marginal de la edad ^{c/}	-0,02	-0,02	-0,03	-0,04

a/ El cuadro incluye las variables que resultaron significativas al 1% en 2010 y 2015. b/ Estima el crecimiento en el salario esperado por cada año adicional de educación por encima de los once primeros años. c/ Se estima como la variable edad elevada al cuadrado.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

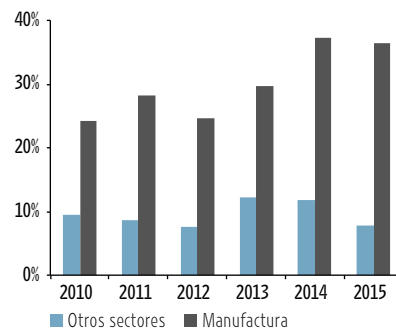
promedio, un ocupado que tiene entre seis y diez años de escolaridad recibe un incremento salarial inferior al 2% por cada año adicional de estudio, mientras que para un trabajador que tiene entre once y diecisiete años de escolaridad el aumento es de 24% (gráfico 3.22). En otras palabras, el retorno de la educación es mayor después de completar la enseñanza secundaria y, además, el peso de este factor ha crecido con el tiempo (cuadro 3.8). Estos resultados confirman algo que este Informe ha señalado ya en varias de sus ediciones: para mejorar los ingresos de los trabajadores es fundamental elevar su nivel educativo.

La calidad de la educación genera diferencias en la productividad y, por tanto, en el salario esperado. Así por ejem-

plo, se estima que cuando un trabajador domina un segundo idioma su salario se incrementa en un 20%, en promedio. Esta habilidad es atractiva en el mercado laboral, en particular para algunos de los sectores más dinámicos de la nueva economía (Meneses y Anda, 2015). Bajo el supuesto de que los años sin estudio son años de experiencia laboral, un año adicional en la edad de un trabajador se asocia a un mayor salario esperado (4%); sin embargo, este tipo de aumento tiende a reducirse en edades superiores (efecto marginal de la edad negativo).

Por otra parte, en Costa Rica, como en todas las economías en desarrollo, históricamente la participación laboral masculina ha sido superior a la femenina. En 2015 el 74% de los hombres en edad

GRÁFICO 3.23

Diferencia^{a/} estimada en el salario por hora entre hombres y mujeres, según sector económico

a/ Diferencia estadísticamente significativa desde 2010.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

de trabajar estaba ocupado o buscando empleo, en contraste con un 48% en el caso de las mujeres, proporción que no ha tenido mayores cambios en los últimos seis años. Este estancamiento de la fuerza laboral femenina obedece en gran parte a la carga del trabajo doméstico no remunerado, cuyo peso recae sobre todo en las mujeres (Jiménez-Fontana, 2016). Además de la disparidad en la participación, los ingresos promedio difieren significativamente entre sexos, tal como ha reportado este Informe en múltiples ocasiones. Aunque se ha reducido en más de diez puntos porcentuales en las dos últimas décadas, en 2015 la brecha era de 18% a favor de los hombres. Asimismo, al estimar la diferencia considerando otras variables, como educación, edad y características del empleo, se observa que en 2015 aún existía una ventaja de 7,9% en el salario por hora de los hombres. Es decir, en igualdad de condiciones en cuanto a escolaridad, edad y características demográficas y laborales, es probable que el hombre gane en promedio casi ocho colones más por cada cien colones de salario que recibe la mujer. Esta brecha se redujo en más de cinco puntos porcentuales entre 1991 y 2010, y en 1,5 puntos hasta 2015. El análisis por sector económico revela que la diferencia más marcada se da en el sector industrial, donde asciende a 36,4% (gráfico 3.23).

Dualidad del mercado genera menos oportunidades para ocupados de sectores tradicionales

El país puede incrementar su productividad si fomenta la expansión de los sectores más dinámicos y favorece la movilización de trabajadores hacia ellos. Sin embargo, la baja calificación de las personas ocupadas en los sectores tradicionales dificulta ese traslado (PEN, 2015). La evidencia empírica señala tres rasgos fundamentales que caracterizan el mercado de trabajo en Costa Rica: i) las nuevas opciones laborales están concentradas en un segmento reducido de la población que posee las destrezas educativas que demanda el mercado, ii) se necesitan ritmos de crecimiento económico sostenidos, que permitan brindar oportunidades a los distintos grupos, especialmente a los menos calificados y iii) el análisis de la matriz de insumo-producto muestra que la estructura productiva no tiene el potencial para generar altos niveles de empleo.

En el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, a partir de un modelo logístico, se construyeron los perfiles promedio de los ocupados, y se determinó que las personas jóvenes con baja calificación educativa tienen mayores probabilidades de encontrar trabajo en sectores tradicionales, donde las remuneraciones son bajas (perfil desventajoso), mientras que las personas con mejor calificación o dominio de un segundo idioma tienen mayores probabilidades de insertarse

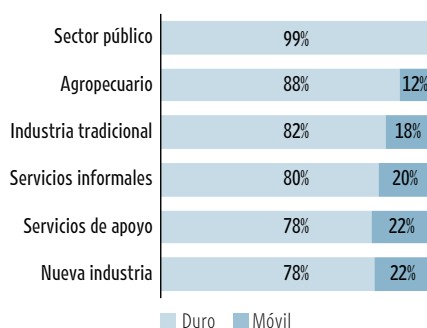
en las actividades más dinámicas y que ofrecen salarios más altos (perfil ventajoso). Con el objetivo de profundizar en este tema, Jiménez-Fontana et al. (2016) analizaron las barreras que dificultan el acceso de las personas desempleadas al mercado laboral, o su movilización a los sectores más exitosos. Con la técnica predictiva de minería de datos denominada “vecino más cercano”, se identificaron las siguientes variables sociodemográficas que explican la pertenencia de los ocupados a seis sectores económicos: sexo, edad, habilidades educativas¹⁵, región y zona de residencia, estructura del hogar, acceso a computadora e internet en la

vivienda, si la persona es migrante o no, y condición de aseguramiento (véase el Anexo Metodológico). El cuadro 3.9 presenta un resumen de las variables que resultaron significativas en al menos dos de los sectores.

Con el método de predicción se determina cuáles son los ocupados que tienen posibilidad de movilizarse a otros sectores productivos, con base en sus características y el perfil que demanda cada actividad. Luego se confronta 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 (predicción del modelo igual a la realidad) se identifica como el “núcleo duro” en el gráfico 3.24 y la diagonal en el cuadro 3.10. Los trabajadores que sí tienen el perfil requerido se denominan “móviles” y están fuera de la diagonal en el cuadro 3.10. La proporción de ocupados en cada situación es variable. 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

GRÁFICO 3.24

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.

CUADRO 3.9

Rasgos sociodemográficos más importantes del empleo, por sector económico^{a/}. 2015

	Agropecuario	Industria tradicional	Nueva industria	Servicios de apoyo	Sector público	Servicios informales
Hombres	+	+		-	+	-
Jóvenes ^{b/}	-		+	+	-	+
Región Central urbana	-	+			-	+
Educación no regular ^{c/}	-		+			
Con habilidades educativas		-	+	+	+	-

a/ Para cada sector, la tabla incluye variables significativas en al menos dos sectores. Los espacios en blanco corresponden a variables no significativas.

b/ La variable “jóvenes” muestra la tendencia de la edad para cada modelo, es decir, a menor edad hay mayor probabilidad de estar en el sector, sobre todo antes de los 35 años. En los modelos se incluyó la edad como variables dicotómicas para grupos quinquenales.

c/ Educación no regular incluye personas con títulos o cursos en una institución de carácter privado o que no sigue lineamientos oficiales del Ministerio de Educación Pública. Usualmente se refiere a cursos de capacitación o actualización.

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

CUADRO 3.10

Predicción de movilidad con respecto a la ubicación real de los ocupados, por sector económico^{a/}. 2015
(porcentajes)

	Predicción						Total
	Agropecuario	Industria tradicional	Nueva industria	Servicios de apoyo	Sector público	Servicios informales	
Real Agropecuario	88	2	2	6	0	2	100
Industria tradicional	2	82	5	8	0	3	100
Nueva industria	1	3	78	9	5	4	100
Servicios de apoyo	2	4	9	77	3	5	100
Sector público	0	0	0	1	99	0	100
Servicios informales	1	2	5	11	1	80	100

a/ La diagonal corresponde a la proporción de ocupados cuya predicción en el modelo es igual al sector real, lo cual se identifica como el "núcleo duro".

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

que la mayoría de los ocupados podría movilizarse 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 descuidar 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 movilizarse 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 movilizarse 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, el crecimiento 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.



**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
MOVILIZACIÓN INTERSECTORIAL
DEL TRABAJO**

véase Jiménez-Fontana et al., 2016, en www.estadonacion.or.cr

**Innovación y políticas públicas
como herramientas para impulsar la
economía**

Dadas las dificultades estructurales de la economía para generar mayores encadenamientos productivos, y las barreras de los ocupados para movilizarse a los sectores más dinámicos, en esta sección se examina la respuesta de las empresas y el Estado para mitigar o minimizar esas debilidades. En primera instancia se analizan las inversiones que realizan las empresas de manufactura y servicios en materia de innovación, entendida como un mecanismo que puede potenciar el crecimiento y el empleo. En el caso del Estado, es indispensable contar con un marco institucional y un conjunto bien articulado de políticas que fortalezcan los sectores productivos más rezagados, impulsen los encadenamientos y aseguren que los ocupados tengan la preparación y las habilidades que demanda el mercado laboral. En ese tema se enfoca el segundo apartado de esta sección.

**Innovación empresarial está
concentrada en mejorar los productos
existentes**

La innovación no solo es crucial en la competitividad de las empresas, también es una fuente de crecimiento económico

y empleo (Lam, 2010; Benneworth y Charles, 2005). En Costa Rica desde hace varios años se realizan esfuerzos por generar indicadores en esta materia, y uno de los instrumentos creados con ese fin son las encuestas de ciencia, tecnología e innovación (Micitt, 2016), desarrolladas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt). A partir de las bases de datos de estas encuestas, Orozco y Ruiz (2016) elaboraron una caracterización de las iniciativas de innovación en dos grupos: i) sectores de servicios (2012) y ii) manufactura, energía y telecomunicaciones (2013), con muestras de más de 300 y 400 empresas, respectivamente. Su principal hallazgo es que la innovación es una actividad marginal, cuyos resultados no son novedosos desde el punto de vista internacional, aunque sí para la empresa que los produjo o para el mercado local.

Se entiende por innovación los cambios o mejoras introducidos en productos, servicios y procesos, así como en la organización y la comercialización. En general, los porcentajes de empresas costarricenses que dicen haber realizado algún tipo de innovación son elevados: el 68% en promedio (cuadro 3.11), aunque los valores son más bajos en los negocios pequeños. También son altos (mayores al 50%) los reportes de innovaciones al interior de las empresas; este es un dato al que se debe prestar especial atención, no solo por su magnitud, sino porque evidencia la búsqueda de mayor competitividad y eficiencia productiva. Sin embargo, son pocas las empresas que generan

CUADRO 3.11

Empresas innovadoras por sector y tamaño de la empresa, según tipo de innovación (porcentajes)

Tipo de Innovación	Sector servicios			Sectores manufactura, energía y telecomunicaciones		
	Pequeñas	Medianas	Grandes	Pequeñas	Medianas	Grandes
Innovación de producto o servicio	67,2	68,2	81,5	62,0	72,0	83,9
Innovación de proceso	53,7	58,8	66,7	60,2	67,8	73,2
Innovación organizacional	34,1	48,2	77,8	38,8	49,0	51,8
Innovación en comercialización	50,2	63,5	53,8	36,9	46,2	41,1

Fuente: Orozco y Ruiz, 2016, con datos del Micitt.

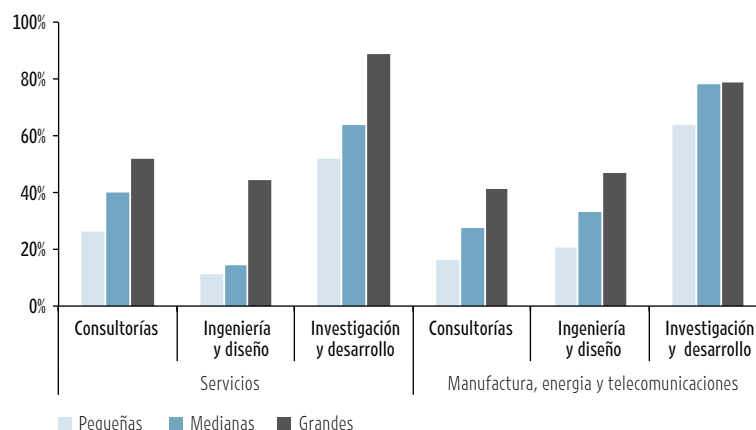
productos o servicios novedosos para el mercado internacional (entre 3% y 9% en servicios y de 8% a 38% en manufactura, energía y telecomunicaciones).

Pese a los esfuerzos por innovar, una característica de los sectores estudiados es que los ciclos de vida de sus productos y servicios son muy prolongados; los principales se mantienen por más de nueve años. Si las empresas están realizando innovaciones y los productos tienen una permanencia tan larga en el mercado, esto significa que gran parte de la innovación es marginal, lo que a su vez sugiere que lo que se busca es mejorar el producto que ya se tiene, y no necesariamente desarrollar nuevas opciones (Orozco y Ruiz, 2016) o, en todo caso, que los productos innovadores no logran desplazar a los tradicionales en las ventas. A esto se agrega el hecho de que la mayoría de las innovaciones solo son novedosas para la misma empresa o para el mercado nacional, lo cual indica que se está copiando o adaptando conocimiento ya existente. En otras palabras, es muy poco el conocimiento nuevo que se está generando y llevando al mercado, por lo que será difícil que las iniciativas de innovación logren potenciar el crecimiento económico.

Otro aspecto relevante es que, a pesar de que las universidades estatales y los organismos públicos de innovación generan la mayoría de las actividades de investigación y desarrollo en el país, solo un 30% de las empresas innovadoras tiene interacciones con esas entidades, lo cual podría ser indicativo de una baja cobertura en la transferencia del conocimiento a los sectores empresariales. El uso del conocimiento ya existente no es negativo

GRÁFICO 3.25

Inversión en consultorías, ingeniería y diseño, e investigación y desarrollo, por sector^a y tamaño de empresa. 2013 (porcentaje de empresas)



a/ En el sector servicios se incluyen 246 empresas pequeñas, 85 medianas y 28 grandes, con información del año 2012. En los sectores manufacturero, energía y telecomunicaciones se incluyen 245 empresas pequeñas, 143 medianas y 56 grandes, con datos de 2013.

Fuente: Orozco y Ruiz, 2016, con información del Micitt.

o impropio, pero hay que propiciar las condiciones para que poco a poco los actores se apropien de la dinámica de crear cosas nuevas.

Estos hallazgos se confirman al observar el bajo registro de patentes, sobre todo en el sector servicios: 0% en empresas grandes, 4,7% en las medianas y 2% en las pequeñas. En el sector manufacturero, aunque los porcentajes son significativamente mayores, ni siquiera un tercio de las empresas grandes ha obtenido patentes y menos de un 11% de las medianas y pequeñas. Esto evidencia que el tipo de innovación que se realiza no siempre es novedoso para el mercado.

El nivel de inversión es creciente según aumenta el tamaño de la empresa, es decir, el tamaño incide en la capacidad de cada sector para invertir en las actividades dirigidas a generar innovación. Esto podría ser reflejo de que el costo es un obstáculo para realizar innovaciones, como se verá más adelante. Las principales brechas entre empresas pequeñas y grandes se observa en la inversión en consultorías (para cambios novedosos) en los sectores de manufactura, energía y telecomunicaciones, y en la inversión en ingeniería y diseño en los servicios (gráfico 3.25).

CUADRO 3.12

Impacto más relevantes a partir de la innovación de las empresas^{a/}, por sector (porcentajes)

	Manufactura, energía y telecomunicaciones	Servicios
Permitió mantener participación de empresa en el mercado	68,6	60,7
Mejóro la calidad de los productos	65,6	66,9
Amplió la participación de la empresa en el mercado	54,5	55,1
Aumentó la capacidad productiva	50	43,3
Amplió la gama de productos ofrecidos	49,8	48,5
Permitió abrir nuevos mercados	41,7	42
Mejóro el aprovechamiento de las competencias del personal	41	52,1
Amplió la participación y creatividad de la fuerza laboral	38	49,5
Aumentó la flexibilidad de la producción	37	26,6
Mejóro la gestión de procesos de innovación	36,8	43,3
Mejóro aspectos relacionados con el ambiente, la salud y/o la seguridad	33,8	37,7
Alcanzó estándares nacionales	24,9	26,9
Redujo los costos de la mano de obra	22,6	16,4
Alcanzó estándares internacionales	16,6	17

a/ Promedio de empresas en servicios, manufactura, energía y telecomunicaciones. En el sector de servicios se incluye información de 209 empresas pequeñas, 73 medianas y 22 grandes. El segundo grupo incluye 223 empresas pequeñas, 137 medianas y 56 grandes.

Fuente: Orozco y Ruiz, 2016, con datos del Micitt.

Aunque este tipo de inversión es marginal para el mercado, su impacto es tangible para las empresas. Aproximadamente el 68% de ellas reporta que la innovación ha tenido un alto impacto en la calidad de los productos (cuadro 3.12). También se han logrado mejoras en áreas como la capacidad productiva, el aprovechamiento de las competencias del personal, la participación y la creatividad de la fuerza laboral, aspectos ambientales y apertura de nuevos mercados, entre otras.

Aun cuando la innovación que realiza la mayoría de las empresas tiene un carácter marginal, y se dirige sobre todo a mejorar productos existentes o los procesos productivos, es fundamental analizar los factores que limitan mayores esfuerzos en este ámbito. A nivel interno, los principales obstáculos tienen que ver con la falta de recursos financieros y de personal calificado, así como la rigidez organizacional (cuadro 3.13). En el mercado las mayores dificultades son el acceso a financiamiento y las escasas posibilidades de cooperación con otras empresas y organizaciones. Esto no significa que no hay instrumentos financieros o asociaciones de productores, sino que

CUADRO 3.13

Factores que obstaculizan la innovación en el sector empresarial, por sector y tamaño^{a/} (porcentajes de empresas)

Factores	Servicios			Manufactura, energía y telecomunicaciones		
	Pequeña	Mediana	Grande	Pequeña	Mediana	Grande
Empresariales						
Falta de recursos financieros propios	47,6	48,2	28,5	62,5	57,9	20,5
Escasez de personal capacitado	45,5	51,8	53,6	49,6	53,9	23,1
Inconvenientes períodos de retorno de la innovación	24,2	33,8	17,9	37,5	41,2	33,3
Rigidez organizacional	25,8	32,6	32,3	30,7	30,9	30,7
Mercado						
Facilidad de imitación por terceros	21,7	47,0	17,8	54,4	42,9	30,7
Dificultades de acceso al financiamiento	44,9	45,8	21,4	53,2	46,8	15,4
Reducido tamaño del mercado	37,8	37,4	25,0	46,0	42,0	33,3
Estructura del mercado	32,9	40,9	32,1	45,6	44,4	25,6
Escasas posibilidades de cooperación con otras empresas/instituciones	40,3	49,4	21,4	43,5	42,8	28,2
Macroeconómicos						
Políticas públicas inadecuadas para la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación	36,6	37,1	17,9	46,4	48,4	33,3
Escaso desarrollo de organizaciones relacionadas con ciencia, tecnología e innovación	35,0	41,5	25,0	43,2	53,2	38,5
Altos costos de capacitación	43,9	53,0	35,7	36,3	46,8	23,1

a/ Incluye información de 312 empresas de servicios para los años 2011 y 2012, y de 414 empresas de manufactura, energía y telecomunicaciones para 2012 y 2013. Considera tanto a las empresas que realizaron innovaciones como a las que no, dado que los reportes sobre los obstáculos son muy similares.

Fuente: Orozco y Ruiz, 2016, con datos del Micitt.

el acceso y los recursos disponibles son limitados. De acuerdo con Orozco y Ruiz (2016), el financiamiento es uno de los componentes clave para la innovación, pero solo un 6,5% de las empresas de servicios lo consigue, y en el grupo de manufactura, energía y telecomunicaciones solo un 1,1%.

Al indagar acerca de las razones para no tratar de acceder a los fondos existentes, aproximadamente un 35% de las empresas del sector servicios manifiesta no haber tenido interés, mientras que alrededor de un 30% menciona que no tiene suficiente información sobre los fondos y sus requisitos. En las empresas grandes, los factores que limitan la innovación están relacionados sobre todo con el tamaño y la estructura de mercado y no tanto con los temas financieros o de cooperación, porque estas compañías sí tienen la posibilidad de costear sus propios departamentos de investigación y desarrollo y otros procesos de innovación (Orozco y Ruiz, 2016). Un dato llamativo es que, para las empresas grandes de manufactura, energía y telecomunicaciones (30,7%), un problema es la facilidad de imitación en el mercado costarricense. A nivel macroeconómico, los principales obstáculos son la falta de políticas adecuadas para la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, y el escaso desarrollo de organizaciones relacionadas con esas áreas. Estos factores reafirman la importancia de crear una entidad que facilite y propicie la interacción y vinculación entre los actores relacionados con el Sistema Nacional de Innovación.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**INNOVACIÓN DE LAS EMPRESAS
DE MANUFACTURA Y SERVICIOS**
véase Orozco y Ruiz, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

El país requiere una política de fomento al desarrollo productivo

El propósito de las políticas de fomento al desarrollo productivo es impulsar la economía hacia mayores niveles de

crecimiento y progreso, que se expresen en más oportunidades de empleo y mejores ingresos para la población. Para ello es necesario elevar la productividad de los bienes y servicios, tanto los actuales como los que en el futuro vengán a agregar mayores grados de sofisticación a la estructura productiva.

De acuerdo con la Cepal (2014), la transformación productiva, entendida como la transición hacia actividades y sectores más dinámicos e intensivos en tecnología, demanda un conjunto amplio de políticas públicas. Algunas de ellas inciden directamente en el desempeño de los sectores productivos, como los incentivos fiscales, la asistencia técnica y la información para la toma de decisiones; otras están fuera del ámbito de las políticas de fomento, pero son decisivas para impulsar la transformación, como la infraestructura, el acceso a financiamiento y la capacitación de la mano de obra. Además se requiere una institucionalidad con altos grados de eficiencia y eficacia, personal altamente capacitado, suficiente presupuesto y flexibilidad administrativa, articulada tanto con el sector privado como con el académico, bajo arreglos institucionales transparentes, participativos, que tomen decisiones basadas en las necesidades de los sectores productivos, y que rindan cuentas de sus acciones (Hausmann y Rodrick, 2006; BID, 2014).

Luego de la crisis de los años ochenta, Costa Rica optó por aplicar políticas de liberalización comercial y financiera, privatización y desregulación, en las que las fuerzas del mercado serían las responsables de la asignación de los recursos productivos para impulsar el crecimiento y el desarrollo. No obstante, el país complementó esas políticas con una estrategia deliberada de promoción de las exportaciones, basada en el otorgamiento de subsidios fiscales a las empresas, nacionales y extranjeras, que produjeran y exportaran bienes y servicios no tradicionales a los mercados extrarregionales¹⁶. Con esta política se estableció un nuevo marco institucional, conformado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas

de Desarrollo (Cinde). También fue relevante en ese proceso la creación de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco).

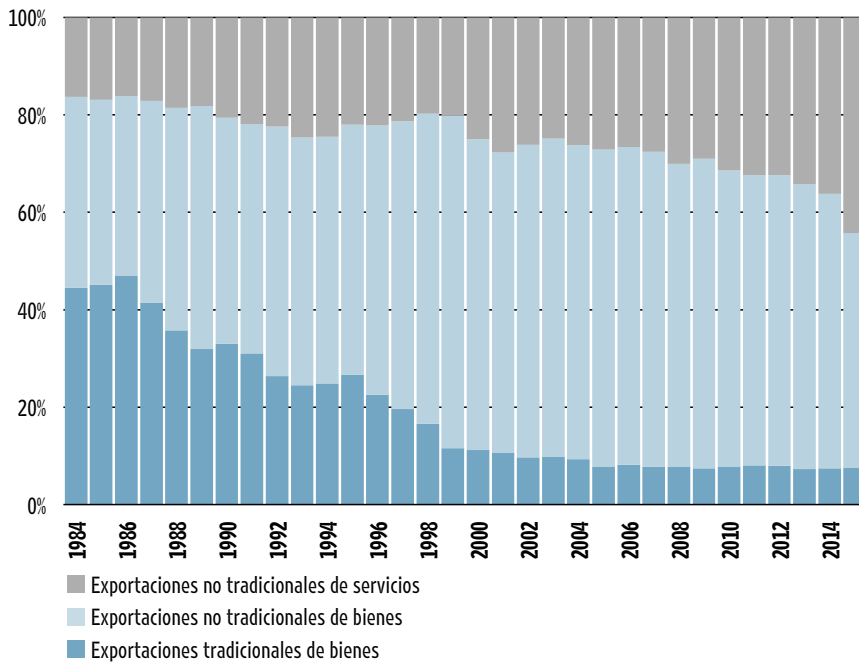
Como resultado de estas acciones, el país logró un notable aumento y diversificación de sus exportaciones. Entre 1984 y 2015, las ventas externas de bienes no tradicionales pasaron de 527 a 8.280 millones de dólares. Las exportaciones de servicios, igualmente no tradicionales, también se incrementaron de modo significativo, impulsadas al inicio por el auge de la actividad turística y complementadas luego por los servicios empresariales y de informática e información. En total, las exportaciones de servicios se expandieron de 220 a 7.595 millones de dólares en el período de estudio¹⁷. Esto significó un cambio estructural en el sector externo costarricense (gráfico 3.26), que se expresó en el surgimiento del sector agrícola de exportación no tradicional, la expansión de la inversión extranjera directa (IED) dirigida al establecimiento de empresas de manufactura bajo el régimen de zonas francas y el auge en la exportación de servicios dentro y fuera de zonas francas (turismo y servicios de *back office*, de proveeduría, contabilidad y finanzas, centros de llamadas de servicio a clientes, pedidos por internet y diseño de productos, entre otros). En los últimos diez años, en promedio, las exportaciones de bienes no tradicionales crecieron un 3,3%, en tanto que las de servicios lo hicieron a un ritmo del 11,6% anual.

Además del aumento de las exportaciones de bienes no tradicionales, a partir de 1998 las ventas externas de productos manufacturados crecieron significativamente. Esto vino acompañado de una mayor intensidad tecnológica incorporada, debido, sobre todo, al establecimiento de la compañía Intel en aquel año, así como al incremento de la IED en sectores con mayor nivel de sofisticación, como el de dispositivos médicos. Esta evolución fue resultado del cambio en la política de atracción de inversiones, que en esa época comenzó a priorizar la instalación de empresas extranjeras de alta tecnología, aprovechando la calidad del recurso humano existente en el país.

La notable transformación productiva del sector externo en los últimos treinta

GRÁFICO 3.26

Distribución de las exportaciones totales de bienes y servicios^{a/}, tradicionales y no tradicionales



a/Todas las exportaciones de servicios se consideran no tradicionales.

Fuente: Alonso, 2016, con datos del BCCR.

años demuestra que la política de fomento aplicada fue exitosa, en tanto contribuyó a su crecimiento y modernización. Ese proceso se puede dividir en tres etapas: i) incremento y diversificación de las exportaciones de bienes entre 1984 y 1998, ii) crecimiento de las exportaciones de manufactura de media y alta tecnología, y iii) auge de las exportaciones de servicios informáticos y de información, así como de otros servicios empresariales, a inicios de 1997 y con mayor fuerza a partir de 2006.

La principal actividad del sector de servicios es el turismo, en cuyo desarrollo fueron determinantes los estímulos fiscales, aunque en la actualidad se han reducido de modo sustancial. Hoy en día, alrededor de una tercera parte de las exportaciones de servicios proviene de empresas establecidas bajo el régimen de zonas francas¹⁸, mientras que el resto no recibe incentivos fiscales (Procomer, 2015). De hecho, la importancia creciente de los servicios de informática e información en zonas francas, lo ha convertido en el segundo generador de divisas, después del turismo. Ese avance se dio

por un impulso propio, favorecido por las capacidades desarrolladas en el país y, en particular, por la tecnificación y la incorporación de la tecnología y el idioma inglés en la educación, que proporcionaron una masa crítica de capital humano adecuado. Los orígenes de ese esfuerzo se relacionan con la academia y los primeros graduados en estas materias, quienes facilitaron la colaboración para la internacionalización de los servicios y para llevar adelante iniciativas de mayor tamaño y complejidad. El dinamismo de este sector también se debe a la articulación efectiva de las empresas agrupadas alrededor de la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic), en la ejecución de la Estrategia Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación, cuyo objetivo principal es la consolidación del ecosistema digital nacional impulsado por la innovación, el emprendimiento y la alta productividad¹⁹.

La transformación productiva del sector exportador de Costa Rica no se puede atribuir exclusivamente a la ejecución de políticas públicas. También contribuyó la IED, que atraída por la ubicación geográ-

fica y los incentivos fiscales detectó capacidades sociales acumuladas, en especial el componente de la educación, y las aprovechó para construir una plataforma de exportación de componentes electrónicos, dispositivos médicos, servicios de informática e información y otros servicios empresariales. Esas mismas capacidades acumuladas sirvieron al desarrollo de servicios similares (informática, información y otros servicios empresariales) por parte de empresas nacionales fuera de las zonas francas.

Ahora bien, el cambio en el estilo de desarrollo impulsado a partir de 1984 no fue acompañado de políticas de fomento orientadas a generar y fortalecer las capacidades en la producción para el mercado interno. Esto generó una fragmentación entre la “vieja economía” y los sectores más dinámicos del aparato productivo. A ello se agrega el hecho de que las instituciones responsables de la economía interna –el MEIC, el MAG y las entidades adscritas a esos ministerios– no se modernizaron y, más bien, fueron debilitadas. Operan con regímenes laborales y de contratación administrativa inflexibles, lo que dificulta el reclutamiento de personal idóneo y repercute en el quehacer institucional. Adicionalmente, los recursos dirigidos a la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en las actividades empresariales son exiguos, desde el punto de vista de la generación de impactos en el sector productivo.

Además, muchas de estas instituciones han estado sometidas a fuertes restricciones presupuestarias. En 2014, el presupuesto asignado a las entidades responsables de la promoción productiva interna y el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, MEIC, Micitt y Conicit, en conjunto, fue el equivalente a 20.000 millones de colones, mientras que los recursos disponibles para Comex, Procomer y Cinde fueron de aproximadamente 21.000 millones de colones.

El sector agropecuario es un buen ejemplo de la fragmentación, la escasa cobertura y la falta de coordinación que impera en el ámbito de las políticas de fomento productivo, pues existe una multiplicidad de instituciones que hace muy compleja la labor de rectoría y dirección de las políticas y directrices que

emite el MAG. En un inventario realizado por el Programa Estado de la Nación en 2008 se identificaron veintisiete entidades a cargo de 337 programas, proyectos y servicios dirigidos a los productores agropecuarios. Además, pese a que el sector tiene un presupuesto superior al de las instituciones encargadas del comercio exterior, esto no se refleja en una mayor competitividad. Solo el presupuesto del MAG en 2014 fue cercano a 40.000 millones de colones.

En los últimos años se ha procurado mejorar la coordinación interinstitucional. El MEIC, el Micitt y el Conicit han unido esfuerzos a fin de canalizar los recursos disponibles para financiar proyectos de innovación. Por otra parte, en 2010 se creó la Comisión Nacional de Encadenamientos Productivos, con una amplia participación de los sectores público, privado y académico, que también ha hecho posible una mejor coordinación y la promoción de proyectos²⁰. El resultado de este trabajo evidencia una tendencia creciente en la vinculación entre firmas extranjeras del régimen de zonas francas y empresas nacionales. El valor de los encadenamientos es modesto (poco más de once millones de dólares en 2015) y para lograr que se expandan se requiere un sólido sistema que fomente el desarrollo de las pymes, de manera que las empresas adquieran las capacidades necesarias para convertirse en proveedoras de las compañías transnacionales establecidas en el país.

En síntesis, en Costa Rica existe una economía dual en la que, por una parte, se ha desarrollado una institucionalidad de primera línea para la promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera y, por otra parte, se ha mantenido una institucionalidad encargada de fomentar la producción local, que se caracteriza por ser débil, ineficaz, dispersa y descoordinada. En otras palabras, prevalece una política de fomento a la producción no integral, focalizada en las exportaciones y la atracción de inversiones en actividades de alta tecnología y servicios, con un peso relativo mayor al de las políticas dirigidas a aumentar las capacidades endógenas que permitirían impulsar un cambio estructural en las empresas costarricenses y una mayor

interacción entre los sectores tradicionales y los más modernos. La dualidad o fractura de la estructura productiva y la ausencia de un conjunto articulado de políticas públicas, obstaculiza el avance hacia una economía que potencie el crecimiento y propicie el desarrollo humano sostenible²¹.

Para que la transformación productiva en el sector externo “arrastre” al resto de la economía, genere mayores tasas de crecimiento y empleo, y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad, deben existir capacidades locales en las empresas para absorber nuevas tecnologías y forjar encadenamientos productivos. Esas capacidades locales son los denominados activos basados en el conocimiento: educación, inversiones en ciencia y tecnología, y fomento de la innovación tecnológica (Paus, 2005). En la medida en que un país impulse el desarrollo de esos activos, mayores probabilidades tendrá de atraer empresas transnacionales de mayor complejidad tecnológica, de lograr la transferencia de conocimiento y de iniciar un movimiento ascendente y sostenido en las cadenas globales de valor, con una participación creciente de las empresas nacionales. Sin embargo, como se documenta en este capítulo, la debilidad en la creación de capacidades endógenas para la innovación, y con ello para el incremento de la productividad, es lo que ha ocasionado y acentuado la fragmentación de la estructura económica. Las actividades de exportación de la nueva economía se caracterizan por ser dinámicas y modernas, y por ofrecer empleos de calidad y bien remunerados. En cambio, los sectores de la vieja economía se caracterizan por contar con mano de obra poco calificada, por su bajo rendimiento y sus rezagos de competitividad, lo cual se traduce en empleos de menor calidad y escasa remuneración. Es por estas razones que muchos emprendimientos del país generan un bajo valor agregado y niveles de innovación marginales o nulos, especialmente en las zonas rurales (recuadro 3.4).

Dada la relevancia de la vieja economía, tanto en el empleo como en el aporte al PIB, es de suma importancia emprender acciones dirigidas a su transformación, con el propósito de reducir las brechas que

la separan de la nueva economía y propiciar una mayor interacción entre ambas. Si a lo anterior se agrega el establecimiento de una entidad que fortalezca el Sistema Nacional de Innovación, entendido como un conjunto integral de políticas que promueva las invenciones y su aplicación en la producción, se estaría ante el potencial de un mayor desarrollo de capacidades locales que, permitirían la transición hacia actividades más dinámicas e intensivas en conocimiento. Esto implica diseñar políticas enfocadas en el impulso a los sectores productivos tradicionales y crear una institucionalidad capaz de ejecutarlas de manera efectiva. Además es importante alinear otras acciones, no directamente relacionadas con las instituciones encargadas de la toma de decisiones en este ámbito, pero sin las cuales la transformación no será exitosa, como las políticas de educación, capacitación y entrenamiento, así como en materia de infraestructura, entre otras.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**POLÍTICA DE FOMENTO
AL DESARROLLO PRODUCTIVO
EN COSTA RICA**

véase Alonso, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

Reparto del valor agregado se concentra en el sector empresarial

El valor agregado de la producción se distribuye entre el ingreso asociado al trabajo (remuneraciones) y las ganancias asociadas al capital, estimadas como el excedente bruto de explotación y los ingresos mixtos²². Esa distribución tiene implicaciones sobre las estructuras de costos de las empresas. Los sectores que concentran gran parte del valor agregado en el trabajo son más afectados por las variaciones en los salarios. Además, una elevada concentración del valor agregado genera presiones sobre la desigualdad. Si los sectores más dinámicos son poco intensivos en trabajo, los ocupados se verán menos beneficiados con el crecimiento económico. En el caso de Costa Rica, al promediar datos del 2012 de todos los sectores se obtiene que el beneficio de las empresas es de 46%, un valor

RECUADRO 3.4

Proyecto *€mprende* apoya iniciativas productivas de mujeres en regiones vulnerables

Para mejorar el desempeño de las micro y pequeñas empresas es importante que tengan un capital humano y tecnológico que se adapte a las necesidades del mercado y les ayude a generar ingresos que no solo garanticen su subsistencia, sino que además les permitan invertir más en el negocio. Dado el limitado crecimiento económico de las zonas rurales del país, el proyecto *€mprende*, “Fortalecimiento de las capacidades empresariales de las mujeres para potenciar su autonomía económica” es una iniciativa de cooperación con la Unión Europea que da seguimiento a 950 unidades productivas (ideas de negocios o mipymes) lideradas por mujeres en la regiones Pacífico Central, Huetar Caribe y Chorotega, donde existen altos niveles de pobreza e informalidad, y una baja participación femenina en el mercado laboral. Este proyecto está en marcha desde el 2013, en coordinación con el Inamu, el MAG y el MEIC, y tiene como objetivos apoyar negocios e ideas productivas de mujeres, ampliar la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial, y trabajar por un entorno favorable para el avance de estas iniciativas. La articulación entre ministerios, instituciones públicas y el sector privado ha sido parte de los pilares que han facilitado la implementación del proyecto.

Las unidades productivas adscritas a *€mprende* se concentran en los sectores de artesanía (42%), agroindustria (37%), agropecuario (10%) y turismo rural (7%). La mayoría de los productos y servicios (82%) se vende en la misma zona y tiene un bajo valor agregado, o se comercializa en mercados inestables. En el sector de artesanía se utilizan materiales naturales o reciclados, para elaborar bisutería y manualidades. En la agroindustria, el 90% de los negocios brinda servicios de alimentación y compra insumos preparados, por lo que el valor agregado es escaso. Las empresas de turismo rural tienen ventas fluctuantes con poco mercado, y su oferta consiste en visitas guiadas y hospedaje en fincas o casas campesinas.

Las mujeres que participan en el proyecto están limitadas por sus bajos niveles educativos: solo un 17% de ellas tiene secundaria completa. Además, el trabajo doméstico no remunerado es un obstáculo para dedicar tiempo a los negocios; el 76% de las mujeres tiene uno o más

dependientes y poco más de la mitad realiza labores de cuidado sin recibir pago. Dado este contexto, la mayoría de las actividades del proyecto son informales (75%), especialmente las agropecuarias (83%), las de turismo rural (78%) y la artesanía (76%). La reducida competitividad de estas unidades productivas se refleja en un bajo desempeño. Más de la mitad de los negocios (54%) reportó ingresos apenas suficientes para subsistir y por lo general no se deducen salarios para las propietarias. Aún más grave es que las empresas no parecen mejorar con el tiempo, dado que el 66% de las que han operado por más de cinco años tan solo genera lo necesario para subsistir, o del todo no produce ganancias. Esto plantea una situación complicada para las mujeres emprendedoras, que viven en hogares con ingresos bajos y en un entorno carente de oportunidades laborales.

Un aspecto fundamental para el crecimiento de las empresas es el acceso a recursos económicos. Llama la atención que casi una cuarta parte de las mujeres que participan en el proyecto ha recibido algún tipo de financiamiento, en su mayoría (63%) fondos no reembolsables del Estado y un 20% de créditos de la banca nacional. A pesar de ello, ninguna de las empresas dispone de capital tecnológico especializado, lo cual se refleja en la baja innovación y el escaso valor agregado.

El proyecto *€mprende* ha identificado varios obstáculos para el desarrollo de estas unidades productivas: i) negocios que parten de iniciativas personales no sustentadas en consideraciones técnicas de viabilidad o mercado, ii) uso limitado de tecnologías, iii) estructuras informales de organización, iv) burocracia dispersa, descoordinada y poco complementaria, y iv) bajo acceso a crédito para la inversión. Lo anterior pone de manifiesto la importancia de impulsar un modelo de “emprededurismo” adaptado a las necesidades de los negocios y las realidades de la zona, lo cual a su vez demanda una mayor coordinación entre las instituciones encargadas de liderar este tipo de proyectos.

Fuente: Petry y Gayle, 2016, con datos del proyecto *€mprende*.

alto si se considera que, en 2007, en la Unión Europea y Estados Unidos las proporciones del valor agregado que se destinaron al capital fueron de 39% y 37%, respectivamente (Blanchard et al., 2012). En cambio, si se compara con la región centroamericana (52%)²³, el promedio de Costa Rica es bajo.

Aunque en términos generales los beneficios de la economía se destinan al capital, hay diferencias entre sectores. El agro y la industria manufacturera son más intensivos en trabajo que los servicios. La producción de banano y follajes, la fabricación de equipos de transporte y las actividades domésticas, por ejemplo, tienen una fuerte concentración en remuneraciones, mientras que los sectores de café, arroz y elaboración de grasas son los que tienen el mayor porcentaje del valor agregado, superior al 70%, dirigido a las empresas (cuadro 3.14).

Las actividades inmobiliarias, además de representar casi una tercera parte de los servicios, concentran casi la totalidad de los beneficios en las empresas (inversionistas): 88% para el capital y 6% para las remuneraciones. La importancia de la repartición de los beneficios radica en el

Costa Rica requiere acciones urgentes en materia de oportunidades

Costa Rica requiere acciones urgentes en materia de oportunidades

i) Para reducir la desarticulación entre la producción y el empleo, el país debe elevar la calificación educativa y técnica de la oferta laboral. Esto no solo permitiría mejorar los ingresos de los ocupados, sino que además reduciría la brecha de productividad entre los sectores más dinámicos y los tradicionales, y fortalecería la capacidad de innovación de las empresas domésticas.

ii) Para reducir las brechas en la productividad y los niveles de innovación entre los sectores más dinámicos y los tradicionales es fundamental modernizar y articular la institucionalidad encargada de atender a estos últimos

CUADRO 3.14

Concentración del valor agregado^{a/} en el trabajo o el capital^{b/}

Mayor concentración del valor agregado en el trabajo	Porcentajes
Actividades de los hogares en calidad de empleadores de personal doméstico	99,4
Actividades de asociaciones	77,5
Actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas	77,0
Actividades de seguridad e investigación	73,5
Actividades de consultoría en gestión financiera, recursos humanos, mercadeo, oficinas principales y afines	73,2
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques y otros tipos de equipos de transporte	69,9
Actividades de investigación científica y desarrollo	69,0
Actividad de intermediación monetaria	65,1
Actividades de sociedades de cartera, fondos y sociedades de inversión y otras actividades de servicios financieros	65,0
Cultivo de follajes	64,3
Actividades de alojamiento	63,2
Mayor concentración del valor agregado en el capital	
Actividades inmobiliarias	88,4
Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	82,1
Elaboración de café oro	74,0
Beneficio de arroz	73,9
Cultivo de melón	73,8
Actividad de seguros, reaseguros y fondos de pensiones ^{c/}	72,0
Fabricación de metales comunes	69,1
Fabricación de cemento, cal, yeso y artículos de hormigón, cemento y yeso y otros minerales no metálicos	68,6
Gestión de desechos y de descontaminación	67,1

a/ Concentración superior al 60%. Excluye los servicios de la administración pública, enseñanza, salud y seguridad social.

b/ Se estima como el excedente bruto de explotación y el ingreso mixto.

c/ Excepto los planes de seguridad social de afiliación obligatoria.

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

efecto que tienen los incrementos salariales sobre los costos. En los sectores donde el trabajo representa una mayor proporción de los costos de producción, se espera que las modificaciones salariales incidan fuertemente en la estructura de costos de las empresas. Por el contrario, en los sectores donde el capital se apropia de la mayor parte del valor agregado, los ajustes salariales podrían tener un menor impacto en el bien final. Como se indicó anteriormente, la distribución del valor agregado tiene repercusiones en la desigualdad. Los sectores más dinámicos y con mayores beneficios destinados al capital, como el inmobiliario, tienen un bajo impacto en la reducción del empleo y podrían contribuir al aumento de la desigualdad. Estos resultados muestran la necesidad de contar con políticas públicas que fomenten la productividad en los sectores que más aportan a la generación de empleo.

Estabilidad y solvencia económicas

La estabilidad y la solvencia económicas son pilares indispensables para el con-

sumo y la inversión, y dependen en gran medida de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias. La estabilidad es determinada principalmente por tres factores: i) el desempeño del mercado cambiario y su impacto sobre la competitividad del sector exportador, los flujos de capital y el consumo de bienes importados, ii) el costo de los créditos y el ahorro (tasas de interés) y iii) la evolución de los precios de los bienes y servicios que forman parte del consumo de los hogares y la competitividad de los productores.

En 2015, en un contexto de escasas presiones en los precios de las materias primas y una mayor disponibilidad de divisas, los indicadores monetarios y cambiarios más importantes se mantuvieron estables: inflación baja, un régimen cambiario flexible, pero con un tipo de cambio rígido, y reducciones graduales en las tasas de interés. Esas condiciones son necesarias, pero insuficientes, para estimular la expansión económica y generar mayores oportunidades de empleo. En el corto plazo, la disminuciones en

la inflación y la estabilidad del tipo de cambio obedecen sobre todo a la caída en los precios de las materias primas, en particular del petróleo, una coyuntura internacional que es impredecible y ajena al control de la autoridad monetaria. Con respecto al tipo de cambio, aunque a nivel nominal ha permanecido estable, el colón en términos reales se ha apreciado, lo cual reduce la competitividad del sector exportador y de las empresas locales que compiten con las importaciones, otra limitación para un mayor crecimiento de la economía. En lo que concierne al principal instrumento de política del Banco Central, la tasa de política monetaria, su impacto es débil, y se expresa en un lento ajuste de las tasas de interés del mercado, especialmente en colones, lo cual encarece la inversión.

Por otra parte, para que haya solvencia se requiere un balance de las finanzas públicas, a partir de un grado de endeudamiento prudente, que no arriesgue los servicios públicos ni la inversión social y en infraestructura. Este no es el caso de la

economía costarricense, que desde 2009 experimenta problemas de solvencia con una tendencia ascendente que solo podrá revertirse a través de cambios estructurales en las finanzas públicas. El déficit fiscal se debe, en gran medida, a la insuficiencia de ingresos para hacer frente a los crecientes gastos del Gobierno. Ante la falta de recursos frescos, el país ha apostado por un mayor endeudamiento, que hoy se acerca a niveles insostenibles y agrega presiones sobre el déficit fiscal. Por ello, para equilibrar las finanzas públicas se requiere un esfuerzo mayor, que vaya más allá de la obtención de ingresos para cubrir los gastos primarios, pues hay que considerar el crecimiento de la deuda adquirida en el pasado. En este contexto, el diseño de una reforma fiscal debe tener en cuenta las distorsiones que se pueda generar sobre los agentes económicos y su impacto en la recaudación y el crecimiento. Reformas abruptas pueden desincentivar la producción y la creación de oportunidades. De igual modo, la inacción pone en riesgo la sostenibilidad de los programas sociales y los avances en materia de desarrollo humano.

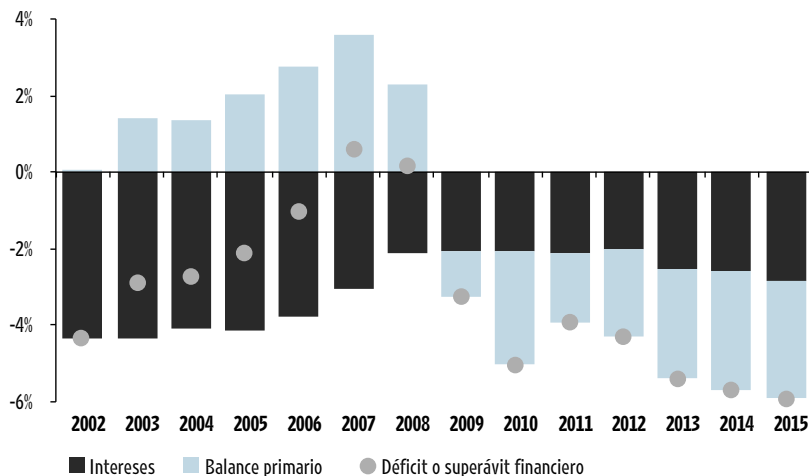
Con este panorama de fondo, esta sección da seguimiento a los principales indicadores que evalúan la estabilidad y la solvencia económicas: déficit fiscal, deuda pública, inflación, tipo de cambio, tasas de interés y crédito. Además se incluyen cuatro estudios. El primero analiza las distorsiones que genera el actual diseño del impuesto sobre la renta, el segundo explora algunos de los factores que explican la disposición ciudadana para pagar impuestos, y los otros dos evalúan el desempeño del sistema financiero desde dos perspectivas: uno se centra la eficiencia operativa de los intermediarios y el otro en la cobertura de la bancarización y el servicio de la deuda de los hogares.

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 (gráfico 3.27). Aunque el país ha tenido elevados déficits en el

GRÁFICO 3.27

Déficit financiero, déficit primario y gasto por intereses del Gobierno Central^{a/}
(porcentajes del PIB)



a/ Cifras estimadas con los datos de cuentas nacionales, año base 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

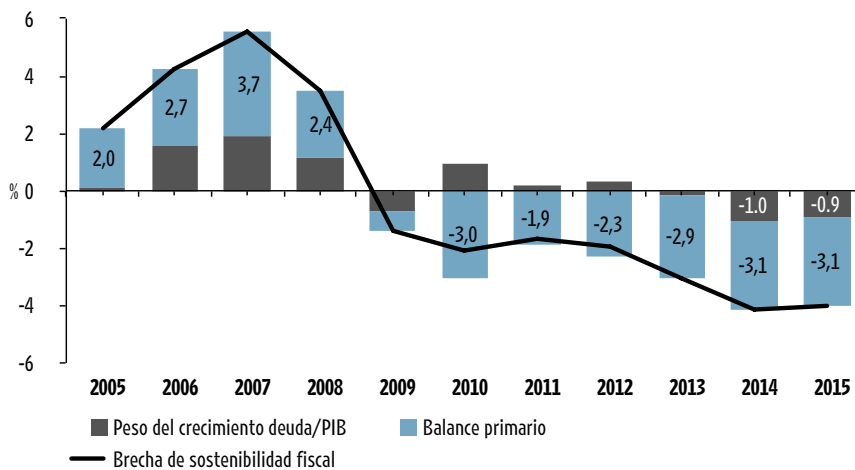
pasado, desde 2009 el desequilibrio obedece a un cambio en la estructura de las finanzas públicas. En 2002 el Gobierno tenía ingresos suficientes para pagar remuneraciones, transferencias, bienes, servicios y capital (gasto primario). En ese año, el déficit de -4,4% era producto del pago de intereses 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 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.

Un instrumento que se utiliza para medir el desbalance financiero del Gobierno Central es la brecha de sostenibilidad fiscal (FMI, 2011), también

conocida como balance primario que estabiliza la deuda. Este concepto parte de una idea básica, pero importante: para hacer sostenibles las finanzas públicas no basta con cerrar las brechas actuales entre ingresos y gastos; también se debe lidiar con el peso del endeudamiento adquirido en el pasado. Esas deudas implican que hoy se deben destinar recursos al pago de intereses y amortizaciones. Si no existieran, sería suficiente con equilibrar la diferencia entre gastos e ingresos pero, como existen, deben ser consideradas al estimar la magnitud del esfuerzo que debe hacerse para sanear las finanzas públicas.

La brecha de sostenibilidad fiscal se compone de la suma del déficit primario (gastos menos ingresos, excluyendo intereses) y un segundo componente que estima el peso del crecimiento de la deuda ya emitida con respecto al PIB. Cuando la deuda crece más rápido que la economía, la brecha es negativa, es decir, existe un déficit de sostenibilidad fiscal mayor al déficit primario. Cuando la economía crece más rápido que la deuda, ocurre lo contrario: la brecha de sostenibilidad fiscal es menor que el déficit primario. Costa Rica se encuentra en el primer caso, lo cual significa que el tamaño del ajuste fiscal deberá ser tan alto como

GRÁFICO 3.28

Brecha de sostenibilidad fiscal^{a/}

a/ Crecimiento de la deuda emitida con respecto al PIB estimado con la serie histórica de cuentas nacionales con año base 1991.

Fuente: Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

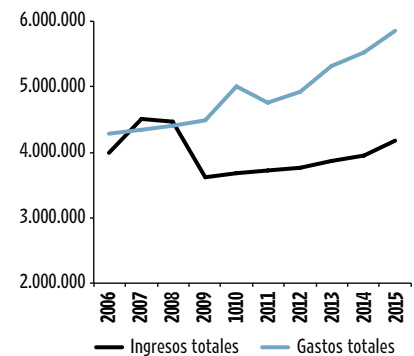
para reducir a cero el déficit primario y además generar un superávit que permita amortizar parte de la deuda.

La brecha negativa inició en 2009, debido al aumento del déficit primario. Para 2013, cuando la deuda ya emitida empezó a crecer a un ritmo mayor que la economía, la brecha de sostenibilidad lo hizo aún más. En 2015 fue de -4% del PIB, distribuido en -3,1 puntos porcentuales generados por el déficit primario y -0,9 puntos porcentuales por el incremento de la deuda emitida (gráfico 3.28). Si el déficit primario se sigue expandiendo, implicará mayores necesidades de financiamiento y, por tanto, de endeudamiento. Además, si las tasas de interés crecen más rápido que la economía, esto reducirá los ingresos del Gobierno y elevará todavía más el déficit primario. Esta dependencia entre el endeudamiento, el crecimiento económico, la recaudación fiscal y el gasto público debe considerarse a la hora de impulsar una reforma. Estos resultados evidencian que el ajuste fiscal requerido para estabilizar la deuda del Gobierno Central no solo debe lograr un superávit primario y una buena gestión de la deuda, sino que también debe procurar que el crecimiento económico no sea perjudicado (Soto, 2016).

Ingresos insuficientes y expansión del gasto presionan el déficit fiscal

El problema estructural del déficit fiscal es la falta de ingresos para cubrir el acelerado incremento del gasto público. En los últimos diez años este ha crecido en términos reales un 3,6% anual, mientras que los ingresos lo han hecho solo un 0,9%. La mayor parte del gasto se concentra en el pago de remuneraciones y transferencias, y con la política fiscal expansiva del 2009 el país inició un período de rápido crecimiento en esos rubros (gráfico 3.29). No fue sino hasta el 2011 que el gasto primario decreció, por efecto de medidas administrativas como el congelamiento de plazas vacantes, procesos de reorganización institucional, subejecución de un 20% del presupuesto aprobado, reducción de las transferencias a entidades con capacidad de financiamiento y menor aumento salarial al sector público (BCCR, 2012). Sin embargo, algunas de estas medidas dejaron de tener vigencia en 2012²⁴. La inflexibilidad en el esquema de remuneraciones del sector público (pluses salariales) y la imposibilidad legal o constitucional de reducir el gasto, hacen que sea difícil reducir las presiones que generan los salarios sobre el déficit fiscal (recuadro 3.5).

GRÁFICO 3.29

Evolución de los ingresos y gastos reales del Gobierno Central
(millones de colones constantes del 2015)^{a/}

a/ Deflactados con el índice implícito de consumo final del Gobierno General (año base 2015).

Fuente: Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

El acelerado crecimiento del gasto primario reduce la capacidad del Gobierno Central para invertir en capital, especialmente en infraestructura pública. La importancia de esa inversión radica en su impacto para estimular el crecimiento económico y la productividad. De acuerdo con Esquivel y Loaiza (2016), un incremento de un punto porcentual en la formación bruta de capital eleva el crecimiento del PIB por trabajador entre 0,23 y 0,29 puntos porcentuales. En 2015, mientras el gasto de capital representó un 1,9% del PIB, las remuneraciones y transferencias significaron un 15,3% (gráfico 3.30). Pese a ello, en los últimos años se observa una leve mejora en la ejecución de obra pública financiada con empréstitos externos. En parte, esto se debe a la aprobación de la reforma a la Ley de Expropiaciones (n° 9286), que agilizó la apropiación de terrenos de interés público legalmente comprobado. Al cierre de edición de este Informe, los 2.883 millones de dólares que sumaban los veintiún proyectos aprobados estaban distribuidos de la siguiente forma: 44% en infraestructura vial, 24% en proyectos energéticos, 14% en educación, 12% en ambiente y 6% en el rubro "otros" (programa de prevención de la violencia

RECUADRO 3.5

Mandatos generan inflexibilidad en el presupuesto del Gobierno

Diversas normas constitucionales y legales limitan la reducción del gasto en destinos específicos por un monto equivalente a un 9,6% del PIB. Aunque en la práctica el Gobierno no ha cumplido con la totalidad de esos mandatos, especialmente en lo que concierne a la educación pública y las transferencias al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), estas obligaciones restringen el margen de acción del Gobierno para invertir en capital. A continuación se detallan cuatro de los principales mandatos constitucionales y legales que generan inflexibilidad en el presupuesto del Gobierno:

- El Gobierno debe destinar un 8% del PIB a la educación pública; sin embargo, a finales de 2015 le faltaba cumplir con un incremento de 0,7 puntos porcentuales que debió hacerse en 2014, pero que no fue posible dada la falta de solvencia fiscal.

- Un 6% de los ingresos corrientes del Gobierno Central debe ser transferido al Poder Judicial; no obstante, en la práctica se ha girado más de lo establecido, hasta un 8,8%, lo cual representa cerca de un 1% del PIB.
- En 2009 se reformó la Ley del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares, que establece transferencias a esta institución por un monto cercano a un 1% del PIB .
- El Gobierno debe girar al PANI un 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta, equivalente a alrededor de un 0,3% del PIB²⁵, aunque en la práctica las transferencias a esta institución son menores. En mayo de 2016 una resolución de la Sala Primera ordenó al Gobierno incluir en su presupuesto todos los recursos que por ley corresponden a la citada institución.

Fuente: Soto, 2016.

RECUADRO 3.6

Nuevas exoneraciones se aplican a "impuestos indefinidos"

Desde 2012, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación realizan un esfuerzo conjunto para registrar las exoneraciones fiscales vigentes en el país. De acuerdo con la última actualización del inventario, hasta abril del 2016²⁶ existían 1.292 beneficios de este tipo. Durante el período legislativo del 1º de mayo de 2015 al 31 de abril de 2016 (segunda legislatura) se crearon trece. La administración Solís Rivera acumula casi la misma cantidad de exoneraciones aprobadas durante todo el gobierno Chinchilla Mirada (gráfico 3.31). Del total promulgado en la actual administración (mayo de 2014 a abril de 2016), casi la mitad (48%) corresponde a leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo. De acuerdo con Vega (2016), este es un comportamiento inusual con respecto a años anteriores, cuando la iniciativa legislativa marcaba la pauta. Además, solo un 23% de las exoneraciones aprobadas durante esta administración tienen mecanismos de control, muy por debajo del promedio (44%) de los últimos cinco gobiernos.

Pese al mandato establecido en los artículos 62 y 63 del Código de Normas Tributarias, ninguna de las trece nuevas exoneraciones cumple con requisitos mínimos como la especificación de beneficiarios, mercancías y tributo exonerados, y plazo de vigencia. Solo una de ellas se aplica a un impuesto explícito (timbres) y las doce restantes corresponden a lo que se ha denominado "impuesto indefinido", es decir, las exoneraciones en las que no se indica explícitamente el tipo ni la cantidad de tributos exonerados.

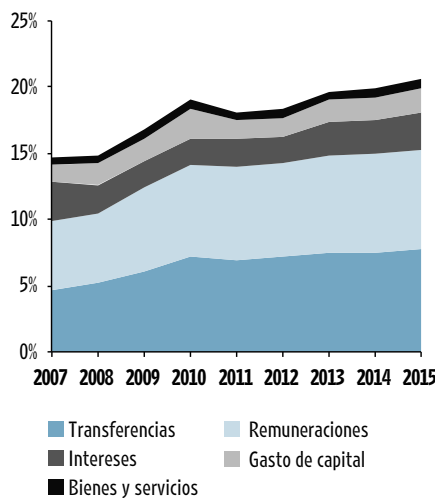
Fuente: Vega, 2016, con información de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

y proyecto de mercado mayorista de la región Chorotega).

En el último quinquenio el crecimiento en la recaudación tributaria ha sido modesto. Además, pese a la falta de solvencia, se siguen creando exoneraciones que implican pérdidas para el fisco (recuadro 3.6). Dada la lenta expansión de los ingresos en años previos, el aumento de 2015 parece excepcional: 5,8%. Esta mejora obedece principalmente a la recaudación del impuesto a los ingresos y las utilidades, que creció en términos reales un 10,2%, muy por encima del nivel alcanzado en 2014 (cuadro 3.15). Uno de los factores que podrían explicar este incremento es la retención del 2% en las compras con tarjetas de débito y crédito, que se considera un adelanto del impuesto sobre la renta. Esta política entró en vigencia el 13 de enero de 2015 y permite que el Ministerio de Hacienda ejerza un mayor control tributario, en un contexto de alto incumplimiento. Si en el país no se evadiera el citado impuesto,

GRÁFICO 3.30

Composición del gasto del Gobierno Central (porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.15

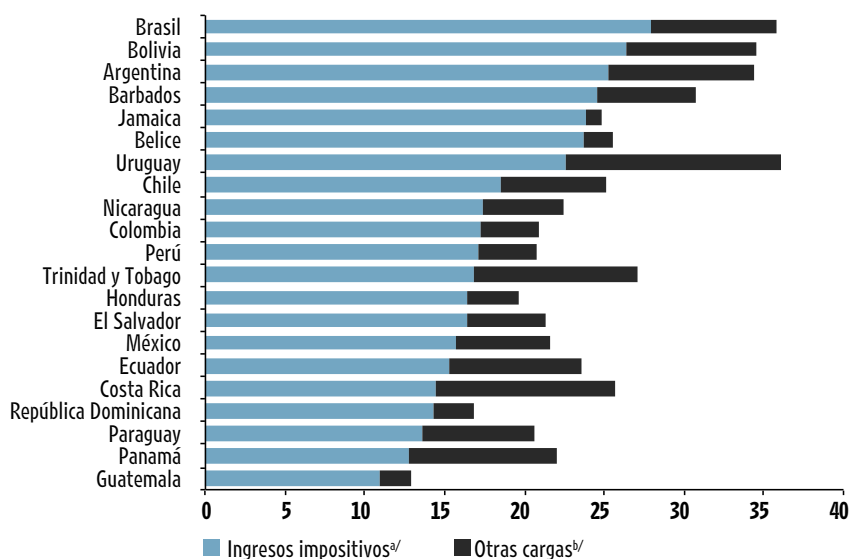
Crecimiento real de los ingresos tributarios y los impuestos de ventas e ingresos y utilidades (porcentajes)

	2012	2013	2014	2015
Ingresos tributarios	1,6	3,7	1,7	5,8
Impuesto de ventas	2,0	-0,7	2,3	1,7
Impuesto a los ingresos y utilidades	0,7	7,8	2,3	10,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.32

Cargas fiscales en Latinoamérica. 2013 (porcentaje del PIB)



a/ En los ingresos impositivos se incluyen tributos cuya administración corresponde a gobiernos subnacionales, como las municipalidades.

b/ La categoría "Otras cargas" incluye cargas sociales e ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales.

Fuente: Soto, 2016, con datos del BID y CIAT, 2015.

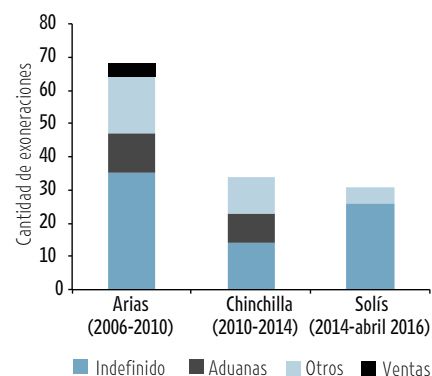
la retención no mejoraría los ingresos del Gobierno; solo representaría un adelanto en la recaudación. Otros factores asociados al crecimiento de los ingresos son el positivo desempeño de los sectores económicos que pagan impuesto sobre la renta y la implementación del nuevo sistema de Administración Tributaria Virtual para la declaración de impuestos.

La mayor recaudación significó una mejora de 0,5 puntos porcentuales del PIB en la carga tributaria, que pasó de 13,2% en 2014 a 13,6% del PIB en 2015. No obstante, es necesario redoblar esfuerzos para que los incrementos sean

sostenidos, lo cual se lograría mediante reformas legales que amplíen la base imponible, de modo que una mayor parte de los agentes económicos contribuya al financiamiento público, sin generar distorsiones en la distribución del ingreso ni nuevas presiones sobre la pobreza. Por ejemplo, si se ensanchara la base imponible en el impuesto sobre la renta, se tendría que gravar sectores hoy exentos, como el régimen de zona franca y las cooperativas; algunas empresas en estos grupos tributan 0%, mientras que las del régimen tradicional soportan tasas de hasta 30%. Por ello, para ampliar la base tributaria se debe considerar la

GRÁFICO 3.31

Exoneraciones indefinidas^{a/} aprobadas, por legislatura



a/ Exoneraciones en las que no se indica explícitamente el tipo ni la cantidad de impuestos exonerados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de exoneraciones del PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

tasa máxima del régimen tradicional, a fin de que el salto no sea abrupto para los sectores que gozan de exoneraciones parciales o totales. Esto permitiría minimizar efectos negativos en el resto de la economía, como desincentivar la inversión extranjera directa, generar desempleo y afectar proyectos de inversión que ya están en marcha.

El "desgravamen" de la economía (sectores cada vez más grandes con impuestos parciales o nulos) genera la necesidad de gravar por encima del nivel óptimo a los sectores que no se encuentran exentos, para mantener la recaudación. Desde esta perspectiva, la carga tributaria (sin cargas sociales) ha llevado a que Costa Rica se ubique en la posición 17 entre 21 países de Latinoamérica (gráfico 3.32). Sin embargo, es importante considerar que la baja carga tributaria no es sinónimo de baja presión fiscal, ya que si se suman otras cargas, como la seguridad social, el país sube diez escalones (a la posición 7; recuadro 3.7). La presión fiscal reduce los grados de libertad para aumentar las tasas impositivas sin afectar el resto de la economía.

Deuda del Gobierno Central se acerca al límite sostenible

Como se ha venido comentando, el mayor déficit fiscal de la economía costarricense ha generado mayores necesi-

RECUADRO 3.7

Diferencias metodológicas en indicadores de carga fiscal

La carga tributaria se define como la cantidad de ingresos que recibe el Estado en determinado período, expresada como porcentaje del PIB. En 2015 este indicador fue de 13,6%. En ocasiones se incluye en su cálculo, además de los impuestos que recibe el fisco, los aportes obligatorios para financiar la seguridad social, los tributos subnacionales (municipalidades) y los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. Esta forma de medir la carga tributaria es denominada por el BID como presión fiscal equivalente (PFE) y, en el caso de Costa Rica, fue de 21,5% del PIB entre 2005 y 2010 (BID y CIAT, 2015),

Recientemente, el Banco Mundial incluyó entre los instrumentos de medición del proyecto *Doing Business* otro indicador de presión fiscal, conocido como tasa tributaria total (total tax rate), el cual consiste en calcular la totalidad de los impuestos y otras contribuciones u obligaciones que paga una empresa hipotética, como porcentaje de su utilidad comercial²⁷. En 2015, la tasa tributaria total de Costa

Rica fue de 58% de la utilidad comercial de las empresas (Banco Mundial, 2016). Este indicador considera varios supuestos de la empresa, tales como los siguientes:

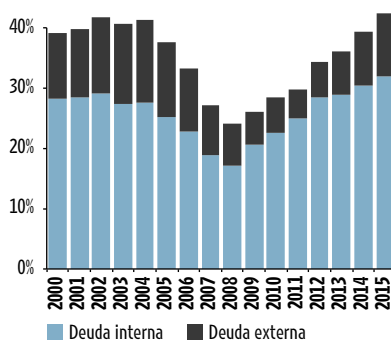
- Paga todas las cargas fiscales.
- No se aplica a las empresas en régimen de zona franca ni a las cooperativas.
- Tiene 60 empleados, 4 gerentes, 8 asistentes y 48 operarios.
- Tiene ventas de 1.050 veces el ingreso per cápita del país.
- El margen bruto antes de impuestos es del 20%.

Dado lo anterior, los indicadores de carga tributaria y PFE no son comparables con la tasa tributaria total. Se trata de mediciones distintas. Las dos primeras consideran datos macroeconómicos observables, dado que se construyen a partir de la recaudación del Estado como porcentaje del PIB. Por su parte, la tasa tributaria total es un indicador microeconómico teórico, que se aplica solo a cierto tipo de empresas, bajo los supuestos antes mencionados.

Otro aspecto relevante es que la carga tributaria y la PFE también son instrumentos de política pública distintos. La carga tributaria mide los ingresos fiscales que tiene a disposición el Gobierno Central para sus diversas instituciones y programas. En cambio, las cargas sociales que se incluyen en la PFE solo cubren los programas de salud y pensiones de la CCSS, que no están bajo la égida del Gobierno Central aunque formen parte de las políticas del Estado visto en su conjunto. Así pues, a pesar de que las cargas sociales son parte de la capacidad extractiva del Estado y generan presión sobre el aparato productivo, no están a disposición del Gobierno Central. En síntesis, aunque la PFE del país es la séptima más alta de la región latinoamericana, un 44% de ella se destina a programas específicos de salud y pensiones, mientras que el resto financia la mayor parte de los programas públicos.

Fuente: Banco Mundial, 2016.

GRÁFICO 3.33

Deudas interna y externa del Gobierno Central
(porcentajes del PIB)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

dades de financiamiento. Entre 2010 y 2015, la deuda del Gobierno Central pasó de 28% a 42% del PIB (gráfico 3.33). 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. La

deuda interna también creció, aunque a un ritmo menor, y en 2015 representó un 32% del PIB. Las pocas presiones inflacionarias y el contexto favorable de las tasas de interés en los mercados local e internacional contribuyeron a que las crecientes necesidades financiamiento del Gobierno en el mercado interno no se tradujeran en un mayor costo del endeudamiento. Sin embargo, este efecto favorable fue compensado por la adquisición de más deuda interna, por lo que el resultado neto en 2015 fue un incremento en el servicio de la deuda interna.

A diferencia del costo de financiamiento interno, las tasas de interés externas sí crecieron, producto de mayores plazos de maduración y la sistemática caída en la calificación de riesgo-país (Ramos, 2015). El deterioro en la calificación ha sido generalizado entre las principales agencias internacionales. La más pesimista fue Standard & Poor's, que la redujo al nivel de "sin grado de inversión" (BB-), tan solo a un escalón de la categoría "altamente especulativo". El declive en

el riesgo-país tiene dos efectos negativos: incrementa el costo del financiamiento externo y luego ese aumento puede trasladarse al costo del endeudamiento interno. Este panorama hace imperativo efectuar reformas estructurales en la gestión de la deuda, especialmente porque la coyuntura favorable del 2015 podría llegar a su fin.

La gestión de la deuda tiene dos objetivos: i) reducir o contener el crecimiento de las tasas de interés y ii) disminuir el riesgo de refinanciamiento. El primero depende de los instrumentos que se utilicen. El mecanismo de oferta pública de la deuda pretende generar mayor competitividad en el mercado y, de este modo, reducir las presiones sobre las tasas de interés. Sin embargo, aunque el Gobierno coloca una proporción cada vez más alta de su deuda en subastas públicas, la mayor parte se sigue ofreciendo de forma privada en instituciones públicas, sin la posibilidad de que intervengan terceros. Este método, conocido como venta directa, limita la competitividad

del costo de endeudamiento en el mercado. En los últimos meses de 2015 y los primeros de 2016, la venta directa fue el principal mecanismo empleado por el Gobierno.

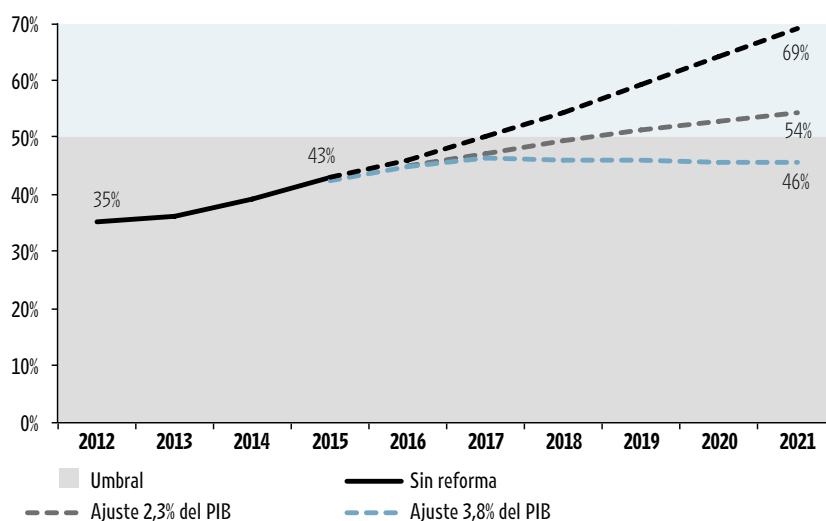
En cuanto al riesgo de refinanciamiento, su disminución se logra mediante un mayor endeudamiento de largo plazo, con lo cual se pretende evitar concentraciones excesivas de los vencimientos. Con ese propósito el Gobierno realiza canjes de deuda (se cancelan títulos cercanos a vencer con nueva deuda a plazos más prolongados) o vencimientos anticipados (se paga el título en efectivo antes de su vencimiento). Uno de los problemas que enfrenta la gestión de deuda en Costa Rica es que el mercado crece a un menor ritmo que las necesidades del Gobierno, y existe una baja demanda por títulos de largo plazo (Soto, 2016). En el pasado esto obligó a recurrir a financiamiento externo de mayor plazo, por un monto de 4.000 millones de dólares entre 2012 y 2015.

Actualmente, el nivel de endeudamiento del Gobierno se mantiene cerca del límite sostenible para economías emergentes: 50% del PIB (FMI, 2016a). 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 (gráfico 3.34). Para anular la brecha de sostenibilidad 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. De acuerdo con Soto (2016), un punto porcentual adicional en el costo de financiamiento aumentará el esfuerzo requerido para cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal, de 3,8 a 4,3 puntos porcentuales del PIB (Soto, 2016).

Para cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal, el Ministerio de Hacienda ha planteado una serie de medidas administrativas, reducción del gasto y reformas de los ingresos, cuyo objetivo final es generar

GRÁFICO 3.34

Evolución de la deuda del Gobierno Central y proyecciones (porcentaje del PIB)



Fuente: Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.16

Medidas de ajuste fiscal propuestas por el Gobierno y el FMI^{a/} (porcentajes del PIB)

	Plan del Gobierno		Escenarios del FMI	
	Total	Proyectos ^{b/}	Reforma parcial ^{c/}	Ajuste necesario
Total	4,1	2,9	2,3	3,8
Ingresos	2,8	2,5	1,7	2,5
Incumplimiento tributario	0,5	0,2	0,2	0,2
Impuesto al valor agregado (IVA)	1,3	1,3	0,5	1,3
Renta	0,6	0,6	0,6	0,6
Impuesto a las personas jurídicas	0,2	0,2	0,2	0,2
Impuesto a vehículos y bienes raíces	0,2	0,2	0,2	0,2
Gasto	1,3	0,4	0,6	1,3
Transferencias	0,4	0,4	0,4	0,4
Remuneraciones ^{d/}	0,6			0,6
Recortes presupuestarios	0,2		0,2	0,2
Bienes y servicios	0,1			0,1

a/ Los espacios en blanco corresponden a reformas que no fueron consideradas o aplicadas en cada uno de los escenarios.

b/ Incluye los ajustes generados con la aprobación de los proyectos de ley presentados por el Gobierno.

c/ Considera ajustes probables en el mediano plazo y excluye incremento al 15% de la tasa del IVA, reformas a las remuneraciones, recortes presupuestarios y disminuciones en las compras de bienes y servicios.

d/ Incluye medidas para contener el crecimiento de las remuneraciones, congelamiento de plazas (excepto en el sector educación) y recortes de los pluses salariales.

Fuente: FMI, 2016a.

un ajuste de 4% del PIB (cuadro 3.16). Al cierre de edición de este Informe, la Asamblea Legislativa había aprobado en primer debate cuatro proyectos para disminuir las transferencias a las pensiones, los cuales forman parte de un conjunto

de iniciativas de ley incluidas en la agenda de fortalecimiento de la hacienda pública presentada por el Gobierno. Si todos esos proyectos fueran aprobados, se lograría un ajuste de 2,9% del PIB en el déficit primario, por lo que, para

alcanzar el 4% del PIB, se requerirían acciones para reducir los pagos en remuneraciones, bienes y servicios, así como el Presupuesto Nacional. Cabe señalar que varias de estas propuestas no han tenido apoyo en el Congreso, e incluso en el reporte del FMI sobre Costa Rica (FMI, 2016a) se parte de un escenario de reforma parcial equivalente a un 2,3% del PIB, en el que se solo se incluyen las iniciativas viables en el mediano plazo y se excluyen cuatro: i) incremento gradual de la tasa impositiva del impuesto al valor agregado (IVA), del 13% actual al 15%, ii) descenso del incumplimiento tributario, iii) menor crecimiento de las remuneraciones, congelamiento de plazas y recorte de pluses salariales, y iv) disminución de las compras de bienes y servicios. A pesar de lo anterior, el FMI insiste en la importancia de estabilizar la senda de crecimiento de la deuda pública, con el objetivo de no superar el límite de 50% del PIB, y para ello estima necesario realizar el ya mencionado ajuste de 3,8% del PIB.

Un factor que se debe considerar durante un proceso de reforma fiscal es que muchos de los cambios propuestos no tendrán impacto sino hasta varios años después de su aprobación. Además, su efectividad dependerá de que el país no autorice nuevos gastos sin asegurar recursos frescos para su financiamiento. Ante este panorama, cobra relevancia la aplicación de una regla fiscal para reducir del déficit primario y mantener bajos los riesgos de refinanciamiento de la deuda. Este tipo de instrumento tiene dos funciones esenciales: i) reducir el carácter procíclico de la política fiscal²⁸ y ii) aumentar la credibilidad de la política fiscal en el largo plazo. Las reglas fiscales pueden establecer límites al endeudamiento público y/o forzar el balance presupuestario mediante distintas restricciones al gasto (Ramos, 2015).

Otro aspecto fundamental es que se debe otorgar un plazo prudencial para la preparación previa a la entrada en vigencia de la regla, de modo que el ajuste no sea abrupto y no se ponga en riesgo su cumplimiento. Una opción es establecer una regla de contingencia que señale las pautas para el crecimiento de las remuneraciones y las transferencias, lo cual,

en el caso de Costa Rica, supone prever el impacto sobre mandatos constitucionales y legales. Una vez que se alcance el nivel deseado de gasto con respecto al PIB, se podría aplicar una regla basada en la brecha de sostenibilidad fiscal que fije límites al déficit primario y al crecimiento de la deuda con respecto al PIB, que considere el ciclo económico y que estipule que el gasto debe ir en línea con la evolución de los ingresos. También se debe evitar que el crecimiento económico resulte afectado, lo cual traería consigo no solo menores oportunidades de empleo, sino también una menor recaudación tributaria.

La experiencia latinoamericana con las reglas fiscales ha sido diversa. En Chile han contribuido a reducir el costo de financiamiento de la deuda y le han otorgado mayor credibilidad a la política fiscal (Crispi, 2003). En Uruguay se ha señalado como una debilidad la falta de instrumentos financieros para manejar la política pública de acuerdo con la fase del ciclo económico en que se encuentre el país (Berganza, 2013), pero a pesar de ello se pretende mejorar el diseño de la regla fiscal, no eliminarla. En términos generales, según Meneses y Chaves (2014) la experiencia de América Latina en esta materia no ha sido favorable, por problemas en los diseños y en la aplicación de las reglas. El principal desafío es lograr finanzas públicas contracíclicas, lo cual se dificulta por el crecimiento y el ciclo político del gasto público, la estructura de la deuda y los bajos niveles de recaudación (Berganza, 2013).

En Costa Rica, en mayo de 2016 el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal (expediente 19952), que consiste en una regla fiscal para reducir el crecimiento del gasto corriente. El Gobierno reconoce que el éxito de este proyecto depende de la aprobación total de la agenda de fortalecimiento de la hacienda pública, dado que la regla fiscal es un instrumento que brinda estabilidad de mediano y largo plazos, una vez que se haya realizado el ajuste fiscal necesario. Al cierre de edición de este Informe, el proyecto citado estaba en discusión en la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.

Costa Rica no ha realizado un ajuste fiscal significativo en los últimos treinta años²⁹. 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 IED 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.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS**

véase Soto, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Impuesto sobre la renta es regresivo
y limita la recaudación**

Una recaudación tributaria efectiva depende en gran medida de un adecuado diseño de los impuestos. Si ese diseño establece facilidades para que las empresas distorsionen sus reportes de gastos e ingresos, será difícil para un gobierno aumentar sus ingresos fiscales. Además, un mal diseño impositivo puede generar mayor regresividad en la distribución de los ingresos entre la población. Este es, precisamente, el caso del impuesto sobre la renta en Costa Rica.

El proyecto de impuesto sobre la renta presentado en 1981 (expediente 8975) establecía una tarifa impositiva de 30% para todas las rentas empresariales. El

propósito de gravar con la misma tarifa, de modo que el monto pagado fuera proporcional a la renta de las empresas, era evitar distorsiones en el proceso productivo y, con ello, maximizar los excedentes por distribuir entre las personas físicas, dueños o beneficiarios finales. Además, se proponía consolidar las diversas fuentes de renta y, sobre esa base, lograr una tasa progresiva; es decir, el proyecto pretendía gravar el total de los ingresos percibidos por las personas físicas (renta global) independientemente del lugar en que se ubicara la fuente generadora (renta mundial). El objetivo era tener un impuesto sobre la renta integrado, que considerara los efectos sobre las empresas y las personas. Este balance entre el impuesto a las empresas y a las personas desapareció en el proyecto que al final se aprobó. Después de una serie de discusiones en el Congreso, y cambios en la propuesta inicial, se eliminó la tarifa proporcional de 30% para todas las unidades productivas y se incorporaron tarifas preferenciales para las pequeñas y medianas. Además, para el impuesto a la renta de las personas se implementó un esquema cedula, que grava cada tipo de renta sin considerar el beneficiario final y de acuerdo con la fuente territorial. En otras palabras, los principios, tanto de renta global como de renta mundial, no fueron incluidos en la ley que a la postre se promulgó.

La creación de un impuesto repercute directamente sobre las decisiones de consumo e inversión, pero también puede tener efectos negativos sobre la recaudación. En este Informe, a partir de la investigación realizada por Bachas y Soto (2016), se analiza el impacto que generan las distorsiones de las tarifas preferenciales (diferentes intervalos impositivos) en el impuesto sobre la renta a las empresas. Este es un estudio novedoso, que utiliza microdatos del total de empresas que declararon impuestos sobre la renta entre 2008 y 2014, con el objetivo de conocer la sensibilidad (elasticidad) de sus utilidades a la tasa impositiva³⁰.

La legislación actual establece tres intervalos determinados por la renta bruta de las empresas, con base en la cual se define la tarifa impositiva que debe pagar cada una de ellas (cuadro 3.17).

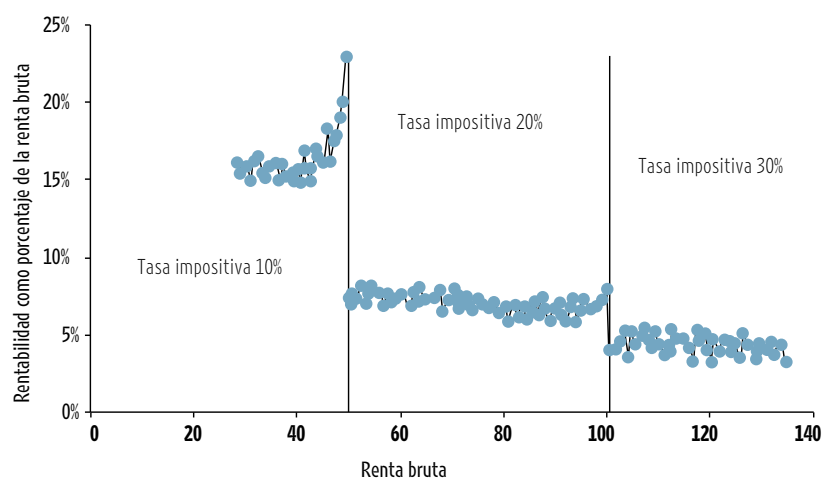
CUADRO 3.17

Intervalos del impuesto sobre la renta de las empresas

Intervalo	Intervalos de renta bruta (millones de colones)		Tarifa
	2014	2016	
Primero	0 - 50,0	0 - 52,3	10%
Segundo	50,0-100,5	52,3-105,2	20%
Tercero	Más de 100,5	Más de 105,2	30%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.35

Rentabilidad promedio de las empresas por intervalo impositivo. 2014

Fuente: Bachas y Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

Estos intervalos se actualizan todos los años por decreto ejecutivo, de acuerdo con la evolución de los precios en la economía. Un aspecto fundamental es que el impuesto se aplica sobre el total de la renta neta (base imponible), pero la pertenencia a cada rango se define según la renta bruta. Por lo tanto, si una empresa pasa del primer intervalo al segundo, la tarifa se duplica. Este diseño podría incentivar al no reporte de la renta bruta adicional que implica pasar a un rango superior, o al subreporte de la renta neta, mediante un sobrerreporte de gastos deducibles.

El gráfico 3.35 muestra la relación entre la rentabilidad (renta neta como proporción de la renta bruta) y el ingreso por ventas (renta bruta) y evidencia que las empresas compensan el incremento en la tasa impositiva con una reducción

de casi el 67% de la renta neta. Las empresas a las que les corresponde la tasa impositiva de 10% registran una rentabilidad promedio de 16%; con la tasa de 20% la rentabilidad disminuye a 7%, y con la tasa de 30% es inferior al 4%. En el umbral entre el primer y segundo intervalo la rentabilidad se incrementa, y después de ese umbral cae drásticamente. Lo mismo ocurre, aunque con menor intensidad, entre el segundo y el tercer intervalo. Si no existiera el cambio en la tasa impositiva, las empresas que elevan la rentabilidad justo a la izquierda del umbral en realidad estarían a la derecha. Dos mecanismos explican este fenómeno. Por un lado, se puede subdeclarar el monto total de las ventas (menor renta bruta) para no pasar al segundo intervalo impositivo, lo cual aumenta la rentabilidad. Bachas y Soto (2016) estiman que

algunas empresas podrían estar reduciendo su renta bruta hasta en ocho millones de colones para quedar justo antes del segundo umbral. Por otro lado, se puede sobrerreportar el gasto, para ajustar la rentabilidad. Esto permite pagar menos impuestos en términos absolutos. Este sería el mecanismo preferido por las empresas que no pudieron reducir su renta bruta para quedar a la izquierda del umbral, pero que al incrementar el gasto disminuyen la renta neta y, por ende, el tamaño de la base imponible.

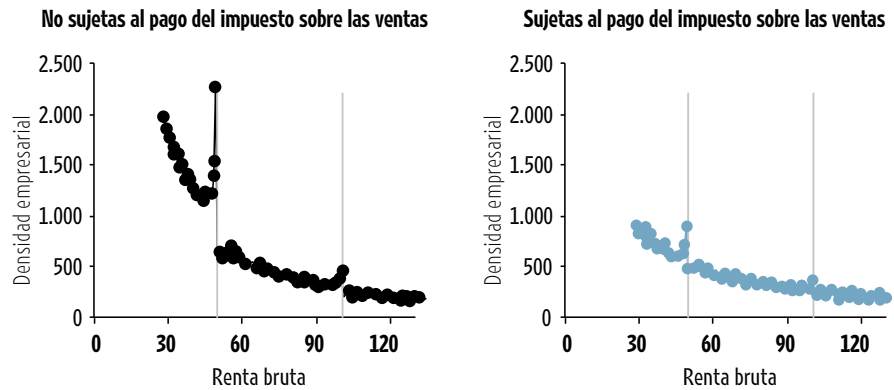
Con la subdeclaración de ventas y la sobredeclaración de gasto, Bachas y Soto (2016) calculan que, ante un aumento de un punto porcentual en el impuesto, las empresas disminuyen en 3% la renta neta reportada. A partir de esta elasticidad, se estima que la tasa impositiva óptima que maximiza la recaudación es de 25%³¹. En otras palabras, la tasa que establece la Ley del Impuesto sobre la Renta podría estar por encima del nivel que maximiza su recaudación, dada la alta capacidad de reacción de las empresas. Si se redujera la tasa impositiva a 25% para todas las empresas, la recaudación aumentaría marginalmente de 2,01% a 2,05% del PIB. La mayor parte de las ganancias se lograría por la reducción de las distorsiones en la producción (Bachas y Soto, 2016).

Otra debilidad de las tarifas preferenciales actuales (distintos intervalos impositivos) es que tampoco logran un trato preferencial para las micro, pequeñas y medianas empresas. Por el contrario, las mipymes pagan una proporción más alta de sus ventas en impuestos. Las empresas ubicadas antes del primer intervalo pagan en impuesto sobre la renta, en promedio, 1,63% de sus ventas, en el segundo 1,41% y en el tercero 1,32%. La evidencia apunta a que las tarifas preferenciales no aportan a la progresividad del sistema impositivo, sino que inducen un comportamiento de las empresas que genera regresividad. Esto subraya la importancia de un correcto diseño impositivo, que evite una caída en la recaudación y fortalezca la progresividad del sistema.

Por otra parte, el diseño del impuesto sobre la renta genera distorsiones de magnitud variable, según si los sectores están exentos o no del tributo sobre las ventas.

GRÁFICO 3.36

Impacto en la recaudación del impuesto sobre la renta, según tipo de empresas



Fuente: Bachas y Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

Hoy en día el país tiene un impuesto sobre el valor agregado que no permite una deducción contable-financiera completa y exonera a una gran parte de la economía, como los servicios. Aun con esas limitaciones, el impuesto sobre las ventas actual propicia una mayor fiscalización del impuesto sobre la renta. El exceso de empresas y rentabilidad previo al salto del umbral es significativamente menor en los sectores sujetos al pago del impuesto sobre las ventas que en los exentos (gráfico 3.36). Lo anterior evidencia que un mejor diseño, con una base impositiva más amplia, podría complementar los esfuerzos de fiscalización.

Por sectores, existen grandes variaciones en la rentabilidad antes y después del umbral (cuadro 3.18). Los mayores cambios se observan en los bienes raíces, las actividades financieras y las consultorías económicas y legales. También hay diferencias en el comportamiento de los sectores: algunos parecen ser intensivos en la subdeclaración de la renta bruta (las consultorías legales y económicas, por ejemplo) y otros en la sobredeclaración de gastos (el comercio detallista, entre otros; Bachas y Soto, 2016). Este análisis podría ayudar a las autoridades a optimizar la fiscalización según las características de cada actividad económica.

El estudio aquí reseñado evidencia que los agentes económicos podrían estar reaccionando estratégicamente a las tasas impositivas, lo que resalta la importancia de un diseño que no genere efectos

indeseados en la recaudación y la progresividad. Si se imponen tasas máximas más altas a las personas físicas que a las empresas, se podría incentivar que los grupos de altos ingresos eludan los impuestos haciendo pasar sus ingresos personales como los de una empresa. En el caso de las empresas, el incumplimiento parece estar vinculado a los problemas de diseño del impuesto sobre la renta empresarial. Por ello es necesario atender otras deficiencias del sistema impositivo, mediante acciones como la migración a un impuesto al valor agregado completo (con deducción contable-financiera). Además, la manera más efectiva de alcanzar la progresividad es consolidar todas las rentas de las personas físicas (renta global) y luego aplicar una tarifa progresiva. Si primero se establecen nuevas tarifas progresivas, sin ampliar la base, los resultados pueden ser contraproducentes. Aumentar la recaudación, atenuar la regresividad del sistema y mejorar el cumplimiento tributario son retos del sistema impositivo costarricense, sobre todo en lo que concierne al impuesto sobre la renta.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CUMPLIMIENTO, PROGRESIVIDAD
Y RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA**

véase Bachas y Soto, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 3.18

Rentabilidad en el primer umbral del impuesto sobre la renta, por sector económico^{a/}
(porcentaje de la renta bruta)

	Antes del umbral en el intervalo de tasa impositiva de 10%	Después del umbral en el intervalo de tasa impositiva de 20%
Bienes raíces	36	23
Actividades financieras	22	12
Consultorías	17	8
Otros servicios	15	5
Salud	17	9
Construcción	10	4
Comercio al detalle	9	4
Transporte	10	6
Agricultura	8	4
Venta mayorista	7	4
Hoteles y restaurantes	7	4
Manufactura	7	4

a/ Mide la rentabilidad de las empresas que están en el límite entre el primer intervalo, con tasa impositiva del 10%, y el segundo intervalo, con tasa del 20%.

Fuente: Bachas y Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

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 esa 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. En Costa Rica no existe una fuente de información especializada en medir la disposición o no de los contribuyentes a pagar impuestos. Por este motivo, se acudió a la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), del 2015, para realizar un estudio exploratorio que busca aproximar el tema a partir de dos preguntas: i) ¿cuán justificable cree usted que es evadir impuestos? y ii) ¿cuán dispuesto está a que se aumenten los impuestos y/o que el país se endeude para financiar obras de infraestructura que favorezcan la integración de su país con el mundo (puentes, autopistas, aeropuertos, puertos)?

Los resultados muestran diferentes patrones según variables sociodemográficas, políticas y de percepción (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). 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. Este hallazgo es coherente con el concepto de votante de edad media expuesto por Persson et al. (2001), según el cual las personas de mayor edad están dispuestas a soportar una mayor carga tributaria

que les asegure una más amplia retribución en servicios de salud y pensiones, mientras que la infraestructura no es una prioridad para ellas, dado que disfrutarán menos de las obras que las personas más jóvenes.

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% (cuadro 3.19). 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, lo cual coincide con los hallazgos de otros estudios efectuados en América Latina (Castañeda, 2015). 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.

Finalmente, las personas que le asignan al medio ambiente un rol importante en el desarrollo nacional no están de acuerdo con el aumento de impuestos para infraestructura, lo cual podría estar asociado a la preocupación por el impacto ambiental de tales obras.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CULTURA TRIBUTARIA EN COSTA RICA

véase Bachas y Soto, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Coyuntura internacional favorece la estabilidad de precios

El 2015 cerró con una inflación anual acumulada de -0,81%. Esta tendencia a

CUADRO 3.19

Perfiles ciudadanos asociados a la justificación de la evasión y el aumento de impuestos para financiar infraestructura

Variable	Probabilidad marginal	
	Justificación total de la evasión	Desacuerdo con el aumento de impuestos para financiar infraestructura ^{a/}
Mayor edad ^{b/}	Disminuye en 0,7%	Aumenta en 0,4%
Educación básica o menos ^{c/}		Aumenta en 11,7%
Mayor politización ciudadana ^{d/}	Disminuye en 0,2%	
Mayor insatisfacción con los servicios ^{e/}	Aumenta en 0,2%	
Mayor participación en actividades sociales ^{f/}	Disminuye en 9,0%	
Mayor percepción de injusticia en la distribución del ingreso ^{g/}	Disminuye en 8,6%	Aumenta en 9,6%
Mayor importancia del medio ambiente para el desarrollo ^{h/}		Aumenta en 6,4%
Mayor percepción de falta transparencia del gobierno ^{i/}		Aumenta en 4,6%
Mayor percepción de corrupción ^{j/}		Aumenta en 3,15%

a/ Escala de 1 a 10, donde 1 significa "nada de aumento" y 10 "todo el aumento necesario".

b/ Por cada incremento en un año de vida.

c/ Variable dicotómica en la que 1 corresponde a los entrevistados que solo tienen educación básica o menos y 0 a personas con mayor nivel educativo.

d/ Escala ascendente de 1 a 100, donde 100 mide la mayor politización.

e/ Escala ascendente de 1 a 100, donde 100 mide la mayor insatisfacción con los servicios públicos.

f/ Escala de 1 a 3, donde 3 mide la mayor participación en actividades sociales.

g/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de injusticia en la distribución del ingreso.

h/ Variable dicotómica en la que 1 corresponde a los entrevistados que consideran que el medio ambiente es importante para el desarrollo del país y 0 a los que opinan lo contrario.

i/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de falta de transparencia del gobierno.

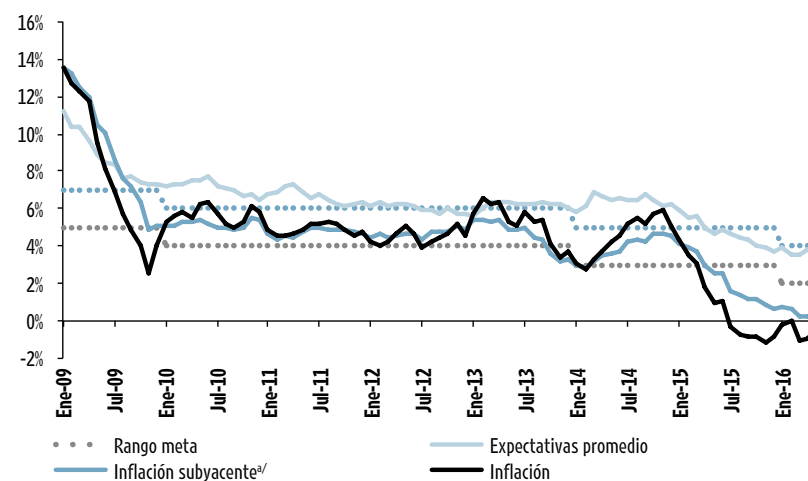
j/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de corrupción.

Fuente: Botey, 2016, con datos del *Latinobarómetro* 2015.

la baja se observa desde finales de 2014 y se mantuvo durante el año siguiente. En el corto plazo, la baja inflación no obedece a una política monetaria restrictiva (BCCR, 2016c); por el contrario, es resultado de un contexto mundial favorable y ajeno al control del BCCR. Las reducciones en los precios internacionales del petróleo y otras materias primas han generado menores presiones en los costos internos de producción. Sumado a ello, la estabilidad en el tipo de cambio evitó un "efecto traspaso" sobre los precios. A pesar de que la inflación de 2015 fue inferior al rango meta (3%-5%), la tendencia de largo plazo sí se mantuvo dentro del intervalo. Para la toma de decisiones de política monetaria, el Banco Central considera la tendencia de largo plazo de indicadores subyacentes de inflación que excluyen los cambios abruptos en el corto plazo. Durante la mayor parte de 2015, la inflación subyacente y las expectativas inflacionarias permanecieron dentro del rango meta (gráfico 3.37). Dadas las bajas presiones inflacionarias, a principios de 2016 la

GRÁFICO 3.37

Variación interanual de los precios, expectativas inflacionarias e inflación subyacente^{a/}



a/ Para aproximar los movimientos de mediano y largo plazo de la inflación se utiliza el índice denominado inflación subyacente de exclusión fija por volatilidad (IEV).

Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

CUADRO 3.20

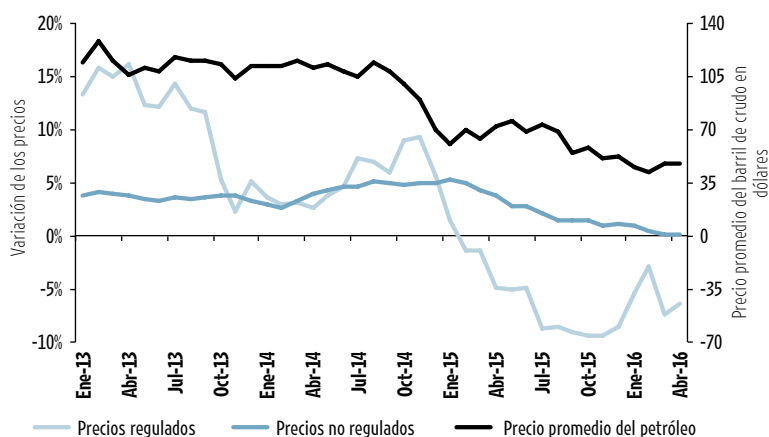
Ponderador, variación y efecto de los grupos de bienes y servicios del IPC. Segundo semestre de 2015

Grupos	Ponderador	Variación del semestre	Efecto neto sobre el IPC
Alimentos y bebidas no alcohólicas	21,4	0,98	0,21
Transporte	15,04	-4,6	-0,69
Alquiler y servicios de la vivienda	10,08	-2,32	-0,23
Comidas fuera del hogar y servicio de alojamiento	9,08	1,23	0,11
Bienes y servicios diversos	7,8	-0,32	-0,03
Entretenimiento y cultura	7,18	-0,02	0
Educación	6,86	0,16	0,01
Muebles, artículos para la vivienda y servicio doméstico	6,84	-0,56	-0,04
Salud	5,22	0,34	0,02
Prendas de vestir y calzado	4,92	-2,05	-0,1
Comunicaciones	4,9	-2,78	-0,14
Bebidas alcohólicas y cigarrillos	0,68	-0,72	0

Fuente: INEC, 2015.

GRÁFICO 3.38

Precio promedio del petróleo y variación interanual de los precios regulados y no regulados



Fuente: Muñoz, 2016, con datos del INEC y el Consejo Monetario Centroamericano.

autoridad monetaria redujo en un punto porcentual el rango meta³².

Aunque en términos agregados el país experimentó una inflación negativa en 2015, ello no significa una tendencia a la baja en los precios de todos los bienes y servicios. Los grupos que conforman la canasta del índice de precios al consumidor (IPC) tienen distintas ponderaciones según su importancia relativa en el consumo de los costarricenses. El grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas tiene la mayor ponderación (21,4%) y en

el segundo semestre de 2015 registró un crecimiento de 0,98%, lo cual generó un incremento de 0,2 puntos porcentuales en el IPC (cuadro 3.20). Otros grupos de bienes y servicios que también aumentaron fueron educación, salud y comidas fuera del hogar. En el segundo semestre de 2015, cuatro de los doce grupos que componen el IPC experimentaron incrementos; sin embargo, estos no fueron suficientes para contrarrestar las reducciones en los demás grupos.

La reducción en el menor costo de las

materias primas en el mercado internacional se reflejó de forma rezagada en el índice de precios de bienes y servicios regulados. Desde agosto de 2014 el valor promedio del petróleo inició una tendencia a la baja, pero no fue sino hasta enero de 2015 que el índice de precios regulados comenzó a disminuir (gráfico 3.38). Por su parte, los bienes y servicios no regulados se mantuvieron estables, dado que no son tan afectados por las variaciones en las materias primas.

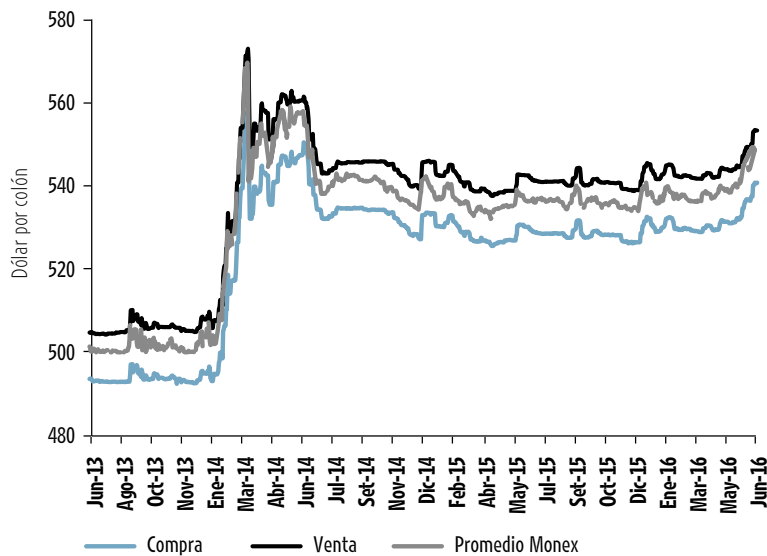
Estabilidad del mercado cambiario es vulnerable

Desde mediados de 2014 el tipo de cambio mantiene una tendencia estable y durante el 2015 fue de alrededor de 540 colones por dólar (gráfico 3.39). Las pocas variaciones se explican fundamentalmente por una mayor disponibilidad de divisas, asociada a la reducción de los precios de las materias primas. Esta mejora en los términos de intercambio significó una menor demanda de divisas para financiar el déficit de cuenta corriente, especialmente un menor costo de la factura petrolera. Sumado a lo anterior, el Banco Central mantiene un régimen de flotación administrada que implica su intervención en el mercado para evitar fluctuaciones violentas.

Otro factor que contribuye a la estabilidad del tipo de cambio es un contexto internacional favorable. Aunque la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos puso fin a su programa de estímulo económico a finales del 2014, no fue sino hasta el 2015 que de manera paulatina varió la tasa de interés, con incrementos de entre 0,25% y 0,50% anual. El aumento en la tasa de referencia de la FED fue tan pequeño que no afectó el balance de los flujos de capital del país. Las bajas tasas de interés en el mercado externo han generado una mayor afluencia de dólares a la economía costarricense, esencialmente por tres factores: i) los agentes económicos se endeudan fuera del país e invierten en Costa Rica (BCCR, 2016c), ii) el Gobierno recurrió al endeudamiento externo para financiar su desbalance fiscal, y iii) las tasas de interés nacionales, más altas que las internacionales, han atraído a los agentes que buscan colocar sus recursos en fondos de inversión.

GRÁFICO 3.39

Tipo de cambio promedio de compra, venta y en Monex



Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

El exceso de dólares en la economía ha sido absorbido por el BCCR mediante la acumulación de reservas netas internacionales (RNI), las cuales pasaron de 7.323 a 8.444 millones de dólares entre enero y abril de 2015 (gráfico 3.40). De acuerdo con el Plan Macroeconómico del Banco Central (enero de 2016), esta acumulación de RNI procura un blindaje financiero para atender eventuales choques externos. Si el BCCR no hubiera comprado el excedente de divisas y el tipo de cambio se hubiera determinado según las fuerzas del mercado, el exceso de dólares habría provocado una mayor apreciación de la moneda nacional. Por lo anterior, la acumulación de reservas también contribuyó a mantener estable el tipo de cambio. Otra situación que se podría considerar como un factor que aporta al exceso de dólares en la economía es el ingreso de capitales ilícitos que usan la estructura productiva del país para el lavado de dinero (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2016).

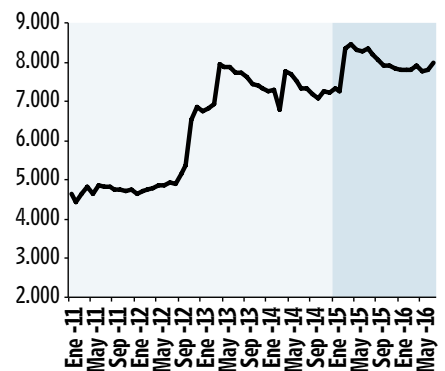
Durante el 2015, la estabilidad del tipo de cambio de Costa Rica coincidió con la de otros países de Centroamérica. En cambio, otras economías latinoamericanas, como las de Argentina, Brasil, Colombia, y México, cuya estructura productiva es dependiente de los precios de las materias primas, experimentaron

depreciaciones nominales de sus monedas como respuesta del mercado a la pérdida de competitividad. En Costa Rica, que no produce materias primas, la reducción en los precios de estas disminuye el costo de las importaciones, pero resta competitividad a las exportaciones. Por ello, para elevar de modo sostenido el desempeño del sector externo es necesario incrementar la productividad, lo cual a su vez requiere un uso adecuado de los factores de producción, la adopción de nuevas tecnologías y mejoras en la calidad de la infraestructura pública y la eficiencia de las instituciones.

Una indicador que permite medir la competitividad del sector exportador es el tipo de cambio real, que estima las diferencias en el costo de una canasta de bienes y servicios que pueden ser adquiridos en la economía nacional, con respecto al costo de la misma canasta en una economía extranjera, para lo cual se consideran las variaciones en el tipo de cambio nominal y la inflación. Esto se aproxima mediante el índice de tipo de cambio efectivo real (Itcer). Cuando el Itcer aumenta (una depreciación real), los bienes y servicios locales se abaratan con respecto al exterior, pero los consumidores del país sufren una reducción en su ingreso real, ya que deben gastar más de su ingreso en moneda nacional para

GRÁFICO 3.40

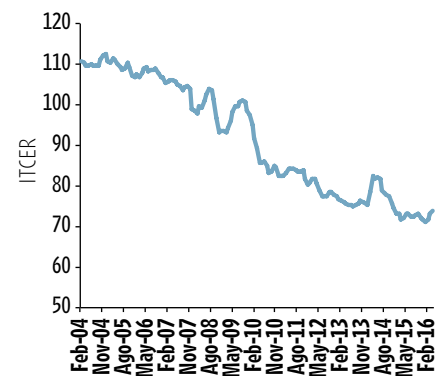
Reservas netas internacionales



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.41

Índice de tipo de cambio efectivo real de Costa Rica con respecto a sus principales socios comerciales



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

consumir los mismos bienes producidos en el exterior. Una apreciación de la moneda (reducción en el Itcer) encarece los bienes y servicios de la economía doméstica, pero incrementa el ingreso real de los consumidores. En el caso de Costa Rica, entre 2009 y 2014 se observó una apreciación real de la moneda³³ (gráfico 3.41), lo que causó un encarecimiento relativo de los bienes y servicios producidos en el país. Aunque la mayoría de las naciones centroamericanas también experimentó una apreciación real, en Costa Rica la reducción del Itcer fue superior. Pese a ello, según Barquero y Muñoz (2015), en 2015 el tipo de cambio real en el país se mantuvo estable y

RECUADRO 3.8

De la paridad ajustable a la flexibilidad cambiaria

El artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (BCCR) indica que uno de los principales objetivos de la institución es mantener una inflación baja y estable para facilitar el crecimiento y el desarrollo del país. Luego de la crisis de los años ochenta, el BCCR adoptó un régimen de paridad ajustable (minidevaluaciones) que estuvo vigente por casi un cuarto de siglo. En ese período el precio nominal de la divisa se incrementaba a diario, con el objetivo de que el tipo de cambio real permaneciera estable a lo largo del tiempo³⁵. Esa política garantizaba que los costos relativos fueran más o menos constantes, lo que dio un impulso a los sectores vinculados con la economía internacional. Sin embargo, con este régimen el BCCR no lograba cumplir su objetivo de propiciar una inflación baja: entre 1982 y 2006 el valor promedio anual de este indicador fue 18,7%. Las presiones de los precios y la devaluación programada del colón incentivaron, además, un proceso de dolarización financiera que le restaba libertad a la autoridad monetaria.

En 2006 la Junta Directiva del BCCR tomó la decisión de migrar del régimen de paridad ajustable a uno de banda cambiaria, bajo la premisa de que este sería un movimiento de transición y que la flexibilidad sería progresiva. Esta decisión se enmarcó en un proceso de modernización de la política monetaria con el cual se buscó controlar el crecimiento de los precios y, de esta forma, promover la estabilidad macroeconómica. Como resultado, el impacto de las variaciones del tipo de

cambio sobre la inflación interna, conocido como “efecto traspaso” disminuyó, hecho que se expresó en una menor inflación.

Durante la mayor parte de la vigencia del régimen de banda cambiaria, el tipo de cambio se ubicó en el límite inferior, lo cual fomentaba la percepción de que el BCCR proveía un “seguro cambiario”. Además, las intervenciones en defensa de los límites de la banda introducían movimientos no previstos en los agregados monetarios, con efectos directos sobre el resultado financiero del BCCR. Este esquema afectaba la credibilidad de esa institución ante los agentes económicos, ya que ponía en duda su compromiso con la estabilidad interna de la moneda. Nueve años después, en enero de 2015, se adoptó oficialmente un régimen de flotación administrada, en el que se prevé que la participación del BCCR esté orientada a moderar la volatilidad excesiva y satisfacer sus propios requerimientos, sin afectar la tendencia. Bajo este régimen se busca que se manifiesten las fuerzas de oferta y demanda de divisas en el mercado, con la posibilidad de que la autoridad monetaria entre a mediar si se dieran movimientos abruptos.

En los últimos diez años hubo dos períodos en los que el tipo de cambio registró variaciones relevantes: el primero entre abril y agosto de 2008, cuando se observó un aumento de alrededor de 12,1% en el precio del dólar, y el segundo entre los meses de enero y mayo de 2014, cuando el tipo de cambio nominal presentó un incremento cercano a 8,1%.

Para analizar el impacto de las depreciaciones, Laverde (2015) analizó un conjunto de escenarios para estimar lo que habría sucedido en una serie de variables macroeconómicas si el BCCR no hubiera modificado el régimen cambiario a finales del año 2006. Determinó que, si se hubiese mantenido el régimen cambiario de paridad ajustable entre 2007 y 2014, la inflación habría sido cerca de seis puntos porcentuales superior a la observada, debido a la inflación importada y a un mayor efecto traspaso de los aumentos en el tipo de cambio hacia los precios (cuadro 3.21). En cuanto al crecimiento económico, aunque no se observa un impacto significativo, por componentes del gasto se aprecia que las exportaciones habrían crecido a una tasa media superior a la actual, pero su repercusión en el crecimiento habría sido compensada por un aumento de las importaciones. Estos resultados ilustran cómo una depreciación nominal de la moneda local se manifiesta en tasas de inflación más altas, en detrimento del poder adquisitivo. Por ello, para incrementar de forma sostenida la competitividad de las exportaciones en el largo plazo, es necesario reducir la brecha entre las tasas de interés locales e internacionales, elevar la productividad y generar mayores encadenamientos productivos del sector externo con el resto de la economía local.

Fuente: Alfaro et al., 2016, con información del BCCR y de Laverde, 2015.

dentro de una zona de equilibrio³⁴. Sin embargo, es importante considerar que esa zona de equilibrio puede modificarse en el tiempo y depende de variables fundamentales como el gasto del gobierno, la brecha entre las tasas de interés locales y las internacionales, diferencias en la productividad y variaciones en los términos de intercambio.

El régimen de flexibilidad cambiaria tiene como objetivo que el BCCR use sus instrumentos de política monetaria

para cumplir su objetivo inflacionario (recuadro 3.8). Con este régimen el tipo de cambio se ajusta en gran medida por la acción de las fuerzas del mercado, con intervenciones del Banco Central ante fluctuaciones violentas, por lo que la flexibilidad del sistema implica que la autoridad monetaria ya no provee el denominado “seguro cambiario”. El objetivo de esta política es que los agentes económicos incorporen en sus decisiones el riesgo cambiario, pero ello depende en

parte de la volatilidad efectiva del mercado. Dada la estabilidad de los últimos años, los agentes económicos mantienen una percepción de rigidez cambiaria.

En los últimos meses se ha generado en el país un amplio debate acerca de las ventajas y desventajas de la migración de la paridad ajustable a la flexibilidad cambiaria administrada. En esa discusión es importante considerar las implicaciones que tienen las fluctuaciones cambiarias sobre los agentes económicos (hogares,

CUADRO 3.21

Tasas de crecimiento promedio observadas^{a/} y simuladas^{b/} de varios indicadores económicos (porcentajes)

Variable	Observada	Simulada
PIB doméstico	4,0	4,1
Consumo privado	4,1	4,2
Inversión privada	6,7	7,4
Exportaciones	3,9	4,3
Importaciones	4,8	5,2
Tipo de cambio nominal	0,8	7,2
Precios domésticos	6,9	11,5

a/ Durante el período de vigencia de la banda cambiaria.

b/ Supone paridad ajustable.

Fuente: Laverde, 2015.

empresas y Gobierno) y el posible impacto del nuevo régimen sobre el crecimiento económico. La apreciación registrada desde que el país efectuó esa migración ha generado, entre otros efectos, un mayor endeudamiento en dólares y una reducción en la competitividad del sector exportador (recuadro 3.9)

Limitada efectividad de la tasa de política monetaria

La efectividad de la tasa de política monetaria (TPM) ha sido limitada. Este es un instrumento que el BCCR usa para intervenir en el mercado de dinero conocido como mercado integrado de liquidez (MIL), mediante préstamos a un día plazo. Las bajas presiones inflacionarias

RECUADRO 3.9

Variables determinantes en la fijación del tipo de cambio nominal

Tras la implementación del régimen de flotación administrada, en Costa Rica las variaciones del tipo de cambio obedecen a las fuerzas de oferta y demanda, sujetas a posibles intervenciones del Banco Central (BCCR) para evitar fluctuaciones violentas sin contradecir la tendencia del mercado. De este modo, se espera que los movimientos en el precio real de la divisa respondan a cambios en las variables fundamentales de la economía (términos de intercambio, tasas de interés, productividad, gasto público, entre otros; Barquero y Muñoz, 2015), que generan movimientos de capital y variaciones en los flujos comerciales.

Dado que las exportaciones de bienes y servicios son inferiores a las importaciones, en el país existe una demanda neta de dólares, la cual ha sido más que compensada por la afluencia de capitales foráneos, como la inversión extranjera directa. En 2015 la economía mantuvo un excedente de más de 800 millones de dólares, que al ser convertidos en moneda local generaron presiones a la baja en el tipo de cambio. Este comportamiento explica gran parte de la apreciación nominal del colón en los últimos años. Otro sector que ha contribuido a la entrada de divisas es el sector público. El financiamiento externo del déficit fiscal ha permitido reducir el impacto de la deuda interna sobre las tasas de interés y el estrujamiento en el crédito al sector privado, aunque -de nuevo- cuando estos dólares se convierten a colones presionan

a la baja el precio de la divisa. Además, existen otras fuentes desconocidas que también inciden en el tipo de cambio, las cuales son registradas por el BCCR como “errores, omisiones y capitales de origen no identificado”, y que entre 2013 y 2015 representaron un promedio anual de aproximadamente 500 millones de dólares.

Aparte de las variables fundamentales de la economía, la presencia de distorsiones en el mercado puede afectar el tipo de cambio. De acuerdo con Corrales (2016a), existen cinco factores que no responden a variaciones del sector real y que tienen efectos en este indicador. El primero es el elevado margen de intermediación de las tasas de interés según la moneda. En vista de la apreciación cambiaria, y de que el costo del crédito es mayor en colones, existe una preferencia a endeudarse en dólares. Si este dinero luego se convierte en colones, se refuerza la apreciación del tipo de cambio. En el caso de los ahorros, la diferencia entre tasas favorece a la moneda nacional, lo cual estimula a los ahorrantes internos a convertir sus dólares a colones y podría atraer capitales especulativos del exterior.

La segunda distorsión es la elevada diferencia entre el tipo de cambio de venta y compra que establecen las entidades financieras, y que afecta el costo de las divisas para los exportadores e importadores de bienes y servicios. Al 7 de julio de 2016, el margen de intermediación cambiaria anunciado en las ventanillas de los bancos comerciales era de 12,69 colones. Este margen representa no solo un beneficio para

el intermediario, sino también ingresos para el Banco Central, dado que este grava con un impuesto de 25% las utilidades del diferencial. En 2015 el sistema financiero percibió por este concepto cerca de 206 millones de dólares, lo cual se tradujo en una recaudación de 50 millones de dólares para el BCCR.

La tercera distorsión es generada por la existencia de dos mercados de negociación con distintos flujos de transacción. El mercado cambiario en ventanillas tiene un comportamiento relativamente estable, que obedece en gran medida a las variables fundamentales de la economía; durante el 2015 su promedio neto de negociación diario fue superavitario. Por otra parte, en el mercado mayorista -Monex- interactúan otras fuerzas con un mayor grado de especulación; su promedio de negociación diario es de 15,6 millones de dólares, es decir, 2,5 veces más que el primer mercado.

La cuarta distorsión se relaciona con las transacciones que realizan los bancos en Monex para modificar su posición en divisas (diferencia entre activos y pasivos totales en dólares). La regulación actual permite una variación diaria máxima de 4% en la conversión del patrimonio en moneda; sin embargo, si se estima ese monto para los seis intermediarios financieros más grandes, esto representaría 33,8 millones de dólares, más del doble del promedio de negociación diario total en ese mercado. Esto significa que, por razones de política interna de cada

RECUADRO 3.9 >> CONTINUACIÓN

Variables determinantes en la fijación del tipo de cambio nominal

entidad o por arbitraje (especulación), los principales intermediarios bancarios podrían incidir en el tipo de cambio.

Finalmente, la quinta distorsión tiene que ver con las intervenciones del BCCR en el Monex. El promedio diario de participación de la autoridad monetaria representa cerca de un 20% del volumen total negociado, por lo que sus acciones influyen sobre la fijación y la volatilidad cambiarias. Ni los criterios para evitar fluctuaciones violentas ni las reglas de intervención han sido publicados, hecho que podría generar mayor arbitraje o especulación en el mercado.

Otro aspecto importante es que, desde mediados de 2014, el Banco Central retiró del Monex la gestión de divisas del sector público no bancario (SPNB), para reducir las volatilidades que causaba y el desfase con respecto a la estacionalidad del resto del mercado. Por lo tanto, el BCCR utiliza

sus reservas para suplir las necesidades de este sector y luego, de manera ordenada, repone en el mercado los dólares que vendió o compró con este fin. Durante los primeros siete meses de 2016, la autoridad monetaria intervino en el Monex con compras netas totales de 529 millones de dólares, pero usó 925 millones de sus reservas para el financiamiento del SPNB. En otras palabras, en el neto, el Banco Central dispuso casi 400 millones de dólares para atender estas demandas, sin equilibrar sus intervenciones en el mercado en ese período. Por el contrario, durante los primeros siete meses de 2015, el BCCR hizo compras netas en el Monex por 1.121 millones de dólares y solo vendió 806 millones. En términos netos, para atender los requerimientos del SPNB, entre junio de 2014 y el 5 de septiembre de 2016 el Banco había comprado y vendido 3.184 y 3.177 millones de dólares, respectivamente. Aunque en el mediano plazo el

resultado neto podría estar balanceado, en el corto plazo las intervenciones representan fuerzas de oferta y demanda de divisas que se posponen o que del todo podrían no estar regresando al mercado.

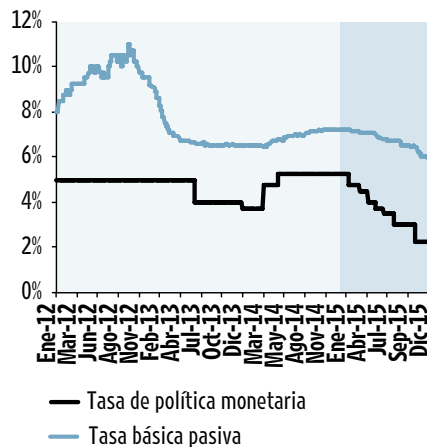
En los últimos años el Banco Central ha concentrado sus instrumentos en el control de las variaciones de los precios, pero el objetivo secundario de su Ley Orgánica, referente a la búsqueda del pleno empleo de los recursos considerando la inflación, no ha tenido prioridad. El objetivo de que la tasa de política monetaria fomente la reactivación económica ha tenido un impacto limitado. Además, el tipo de cambio es un factor determinante de la competitividad del país, junto con elementos ya conocidos, como la estabilidad macroeconómica y las mejoras en infraestructura y educación, entre otros.

Fuente: Corrales, 2016a.

internas y externas de 2015 fueron favorables para que el BCCR disminuyera en ocho ocasiones la TPM, hasta acumular un descenso de 350 puntos base. El objetivo es que estas reducciones se trasladen al resto del mercado y se reflejen, por ejemplo, en la tasa básica pasiva, que mide el costo de captación de fondos en moneda nacional de los intermediarios financieros. Sin embargo, entre enero y diciembre de 2015 la tasa básica pasiva bajó un 17%, mientras que la TPM lo hizo en un 57% (gráfico 3.42). La brecha entre estos indicadores incluso aumentó: de 195 puntos base a inicios de 2015, a 370 al final del año. Esto evidencia la dificultad que tiene el Banco Central para transmitir al mercado los efectos de su principal mecanismo financiero. Según Barquero y Mora (2014), el tiempo que toma la transmisión de la TPM al resto del sistema es de entre cinco y once meses. Es claro que la autoridad monetaria necesita contar con instrumentos nuevos y de mayor plazo, que le permitan ejercer un mejor control sobre los agregados monetarios y la inflación.

El mayor margen de acción de la TPM se da en el mercado en colones. Entre las principales dificultades para lograr una mayor vinculación de esta tasa con el sistema financiero están la elevada dola-

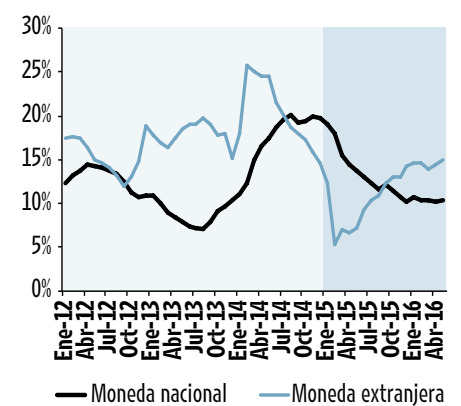
GRÁFICO 3.42

Evolución de la tasa de política monetaria y la tasa básica pasivas

Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

rización del crédito del sector privado y el riesgo cambiario (BCCR, 2016a). Aunque el crédito en colones es superior, se observa un acelerado crecimiento del endeudamiento en dólares. En diciembre de 2015, el total de créditos del sistema financiero en moneda nacional fue de 9.481.872 millones de colones y en moneda extranjera fue equivalente a 6.836.315 millones de colones. No

GRÁFICO 3.43

Variación interanual del crédito del sistema financiero nacional, por tipo de monedas

Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

obstante, a finales de ese año el crecimiento interanual de los créditos en colones fue de 10,3%, mientras que en dólares fue de 14,2% (gráfico 3.43).

Las bajas tasas de interés en dólares incentivan a los agentes a endeudarse más en moneda extranjera. El costo de recibir un crédito se refleja en la tasa activa promedio, que en 2015 fue de 15,5% en colones, frente a 9,6% en dólares

(gráfico 3.44). El mayor endeudamiento en dólares también es estimulado por la percepción de que el país mantiene un tipo de cambio fijo; esto minimiza el riesgo cambiario que deben asumir los agentes, especialmente aquellos que reciben ingresos en moneda nacional. Si los deudores no están considerando ese riesgo, una eventual depreciación podría aumentar la morosidad. Además, el elevado déficit fiscal genera presiones sobre las tasas de interés locales, por el incremento en la prima por el riesgo-país y las mayores necesidades de endeudamiento del Gobierno en el mercado interno. En el pasado, Costa Rica apostó por el endeudamiento externo para reducir las presiones sobre el mercado local; sin embargo, nueva emisión de deuda en el extranjero requeriría la autorización del Congreso. Otro factor que explica la brecha entre las tasas de interés nacionales y extranjeras son los elevados costos operativos de la banca pública, tema que se desarrolla en el siguiente apartado.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICA MONETARIA DURANTE EL 2015

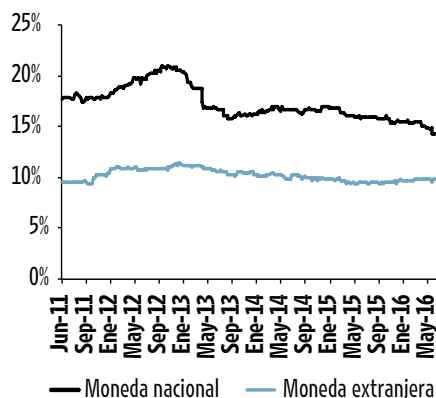
véase Muñoz, 2016, en www.estadonacion.or.cr

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), en el país los bancos públicos se especializan en el mercado en colones, mientras que los privados se concentran en las operaciones en dólares. Además, pese a que el objetivo de la reforma era fomentar la competencia bancaria, esta se encuentra estancada desde el año 2000, al tiempo que la banca pública mantiene un comportamiento oligopólico en el mercado de intermediación en colones (Villamichel, 2015). Por otra parte, como se vio anteriormente, las altas tasas de

GRÁFICO 3.44

Tasas de interés activas promedio del sistema financiero nacional, por moneda



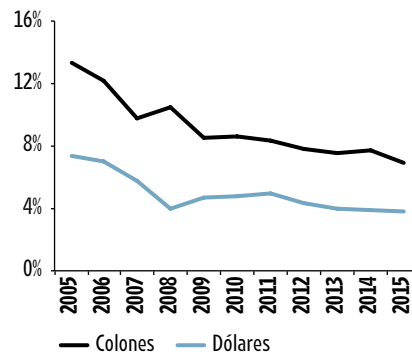
Fuente: Muñoz, 2016, con datos del BCCR.

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. El objetivo es encontrar explicación a las rigideces de las tasas de interés del mercado, que al mismo tiempo restringen la efectividad de la política monetaria del Banco Central.

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 (gráfico 3.45), 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

GRÁFICO 3.45

Márgenes de intermediación por moneda



Fuente: Corrales, 2016b, con datos de la Sugef.

bancos de referencia³⁶, sobre todo en el mercado en colones.

El comportamiento oligopólico de la banca pública se refleja en el hecho de que sus entidades tienen menos costos de captación, dado que controlan más del 70% de las cuentas corrientes y de ahorro del país. La Ley del Sistema Bancario Nacional garantiza los depósitos del público solo en los bancos estatales, y no existe la figura de un seguro de depósitos para los bancos privados. Estos últimos dependen más de la captación de fondos en la bolsa de valores, lo cual impide que la intermediación financiera en colones sea más competitiva. En la intermediación en dólares la participación es más equitativa, ya que la banca privada representa el 55%.

Durante el proceso de intermediación, los bancos tienen que incurrir en gastos de operación que se reflejan en los precios que cobran a los usuarios (tasas de interés). De acuerdo con Corrales (2016b), una transacción en una sucursal tradicional cuesta entre 2 y 3 dólares, mientras que en medios electrónicos, como los cajeros automáticos, su valor es inferior a 0,5 dólares y por internet o banca telefónica el valor es mínimo. Para lograr más eficiencia es indispensable promover un mayor uso de los canales electrónicos de bajo costo.

Para medir la eficiencia de los intermediarios financieros se utiliza el índice de

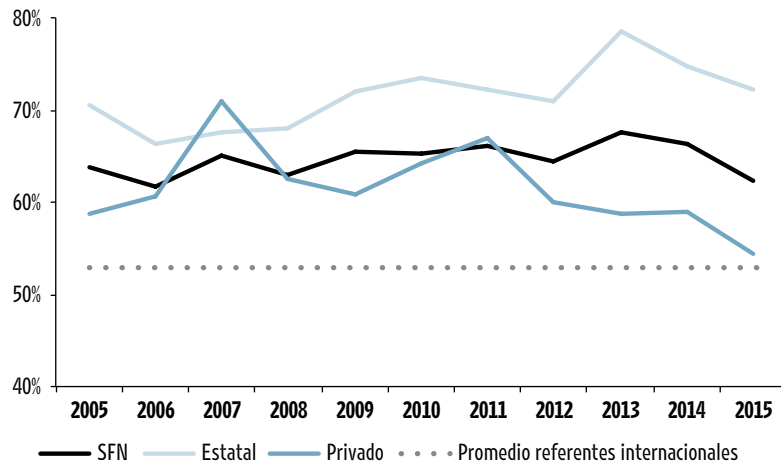
eficiencia operativa, que estima los gastos administrativos como proporción de los ingresos netos (ingresos financieros netos e ingresos operativos netos). Cuanto menor es este indicador, mayor es la eficiencia de la entidad, la cual tendrá más capacidad de reducir el costo de los préstamos (tasas de 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%; gráfico 3.46). 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 (cajeros automáticos, centros de atención telefónica, datáfonos, banca telefónica, entre otros). La inflexibilidad de los gastos operativos, o la falta de generación de nuevos ingresos, limita la capacidad de los intermediarios para subsistir con márgenes de intermediación más bajos.

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 (de 71% a 66% como proporción del gasto total en el período indicado), 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.

Aunque ambos sectores tienen márgenes de intermediación similares, las diferencias en los gastos administrativos y operativos explican la disparidad en los niveles de eficiencia. Los mayores gastos por empleado o la menor productividad laboral en los bancos públicos (gráfico 3.47) están ligados a las brechas de eficiencia con respecto al sector privado. Esta situación podría ser reflejo de la falta de economías de escala (menores costos ante mayor producción) en el sector estatal.

GRÁFICO 3.46

Evolución de la eficiencia operativa^{a/} del sistema financiero nacional, la banca estatal y la banca privada



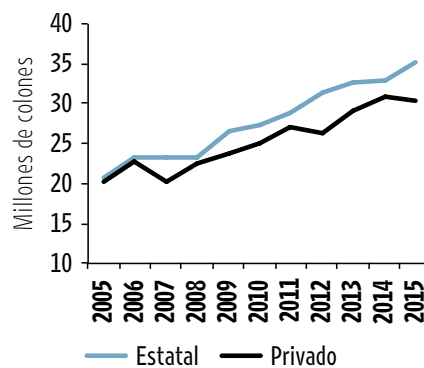
a/ Cuanto menor es el indicador, mayor es la eficiencia operativa de la entidad.

Fuente: Corrales, 2016b, con datos de la Sugef.

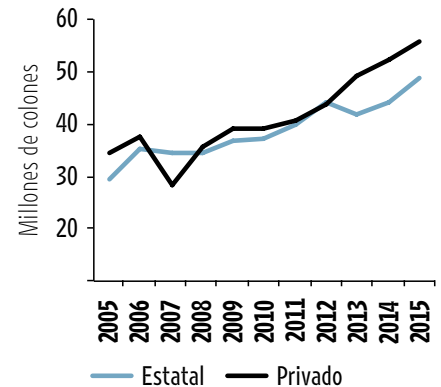
GRÁFICO 3.47

Evolución de los gastos administrativos^{a/} y los ingresos netos^{b/} por empleado y tipo de banco

a. Gastos administrativos^{a/}



b. Ingresos netos^{b/}



a/ Indicador *Opex* (*operating expenses*) por empleado.

b/ Se estima como el margen de contribución por empleado.

Fuente: Corrales, 2016b, con datos de la Sugef.

Una tendencia contraria se observa al analizar los ingresos netos por empleado. En 2013, los bancos públicos lograron en promedio mayores ingresos netos, como resultado de un incremento de las comisiones, pero estos no les han permitido alcanzar la eficiencia de la banca privada. Entre 2005 y 2015, esta última mejoró su eficiencia operativa en 4,3 puntos porcentuales y redujo el peso de sus gastos de personal a 56,5%; sin embargo, ello no se ha traducido en menores tasas en

los préstamos o mayores tasas de ahorro para los clientes.

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. Las reformas iniciadas en los años ochenta lograron reducciones parciales en los costos de la intermediación, pero no han generado el impacto previsto en términos de

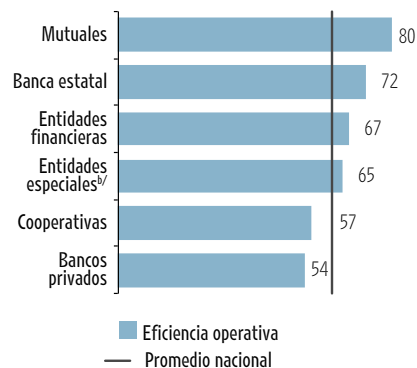
mayores inversiones, producción, ingresos, empleo y pago de impuestos. Los bancos estatales tienen restricciones de contratación administrativa que elevan sus costos, y el desarrollo de los bancos privados se ha visto restringido al tener que competir con entidades públicas mucho más grandes. Las oportunidades para mejorar la operación de los bancos del Estado apuntan a aumentar los ingresos por comisiones de servicios con mayor innovación, reducir gastos de personal per cápita, impulsar la modernización tecnológica e incrementar la venta de productos financieros per cápita. Los bancos privados son más competitivos, pero existe un espacio de mejora en beneficio del usuario en el mercado de intermediación en colones.

Al considerar el resto de los intermediarios³⁷ se observa una gran variabilidad en la eficiencia operativa del sistema financiero nacional. Las mutuales registran el nivel más alto de ineficiencia, muy por encima del promedio nacional, con una diferencia superior a diez puntos porcentuales (gráfico 3.48). Por el contrario, las cooperativas de ahorro y crédito muestran el mayor nivel de eficiencia.

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 BCCR 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 Banco Central. 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

GRÁFICO 3.48

Índice de eficiencia operativa^{a/} por tipo de intermediario financiero. 2015



a/ Cuanto menor es el valor del indicador, mayor es la eficiencia operativa de la entidad.

b/ Banco Popular y Banhvi.

Fuente: Corrales, 2016b, con datos de la Sugef.

crecimiento económico, el empleo y el bienestar humano. Sumado a lo anterior, se requiere un proceso de educación financiera para que la población haga un uso más intensivo de medios electrónicos, que reducen los costos de operación. Esto evidencia la necesidad de nuevas reformas financieras que promuevan la competencia y la reducción en los márgenes de intermediación. La situación actual está restringiendo las oportunidades de un mayor y más barato acceso a los recursos financieros, para que tanto los ciudadanos como las empresas puedan realizar sus proyectos de consumo e inversión.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EFICIENCIA DE LA BANCA EN COSTA RICA

véase Corrales, 2016b, en www.estadonacion.or.cr

Población vulnerable excluida de la bancarización

El crédito es un componente fundamental del crecimiento económico, ya que facilita la inversión y el consumo de los hogares, sobre todo si se da en un ambiente de competencia entre entidades financieras, lo cual amplía las posibilidades de que la población acceda al crédito y permite una distribución más

equitativa de los recursos. En este contexto son muy relevantes las políticas que fomentan la bancarización, concepto que a nivel macroeconómico se entiende como el acceso de los agentes económicos a todos los servicios financieros formales disponibles (Tafur, 2009).

A pesar del acelerado crecimiento del crédito privado en Costa Rica, hay rezagos en la cobertura de la bancarización en los grupos y sectores más vulnerables, como las zonas rurales, las personas que tienen bajo nivel educativo y los adultos mayores. A partir del trabajo realizado por Jiménez y Retana (2014), García et al. (2016) analizaron el acceso al crédito, el servicio de la deuda y los medios de pago de los hogares del país. Dado que no existe una encuesta de alcance nacional especializada en bancarización, los autores utilizaron como fuente de información la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 2013, del INEC. Esta investigación es novedosa porque aborda el tema desde una óptica microeconómica, con datos de los hogares, en lugar de registros agregados a nivel nacional. Para efectos de este estudio se define la bancarización, desde una perspectiva microeconómica, como la proporción de personas que tienen acceso a créditos formales, que reciben ingresos financieros o que usan tarjetas de crédito o débito para realizar gastos de consumo.

Además, esta investigación analiza el endeudamiento a partir de la clasificación de los hogares según perfiles sociodemográficos presentada en el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* (2015). Esta tipología permite considerar la diversidad de las estructuras familiares y sus patrones de consumo, los cuales no necesariamente están determinados por los ingresos. Así, según sus patrones de gasto se identifican seis tipos de hogares: i) alto poder adquisitivo, ii) independientes, iii) nucleares jóvenes, iv) nucleares mayores, v) adultos mayores, y vi) rurales (cuadro 3.22).

En promedio, el 61,1% de los hogares costarricenses está “bancarizado”³⁸. Los grupos que no están cubiertos son principalmente mujeres, adultos mayores de 65 años, personas no casadas (solteros, viudos, divorciados, separados) con bajo nivel educativo, desocupados o fuera de

CUADRO 3.22

Perfiles sociodemográficos de los hogares por grupo de gasto. 2013

Tipo	Porcentaje de la población	Gasto mensual per cápita ^{a/}	Promedio de miembros en el hogar	Característica de la jefatura
Alto poder adquisitivo	2	2.125.000	2-4	En su mayoría hombres casados de entre 40 y 49 años.
Independientes	13	509.000	1	Principalmente mujeres menores de 40 años, solteras, divorciadas o separadas, que tienen diez años o más de educación y realizan labores profesionales, administrativas o de ventas.
Nucleares jóvenes	27	377.000	2-3	Predominan hombres menores de 40 años, en unión libre o casados, con diez años o más de educación y ocupaciones diversas.
Nucleares mayores	31	273.000	4 o más	Jefatura puede ser masculina o femenina, con una edad promedio de entre 40 y 64 años. Su escolaridad es menor de nueve años y se desempeña como operario o técnico.
Adultos mayores	15	258.000	1-2	Son encabezados en su mayoría por mujeres viudas, mayores de 64 años y sin ocupación.
Rurales	12	156.000	4 o más	En su mayoría hombres de entre 30 y 49 años, en unión libre o casados, con menos de seis años de escolaridad y ocupaciones elementales.

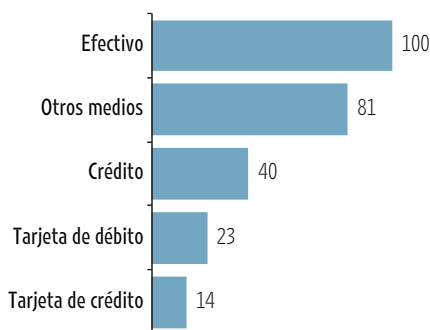
a/ El gasto mensual per cápita se estimó sin valor locativo. Las características de la jefatura corresponden a la moda de cada variable.

Fuente: PEN, 2015.

la fuerza de trabajo, empleados de ocupaciones elementales, pensionados del régimen no contributivo y los hogares rurales.

Uno de los rasgos de la bancarización es el uso de tarjetas de débito y crédito para realizar pagos, lo cual a su vez reduce los costos de transacción de las entidades financieras. En Costa Rica, el 100% de los hogares utiliza efectivo para pagar algunos de sus gastos de consumo, mientras que solo un 23% y un 14% emplean tarjetas de débito y crédito, respectivamente (gráfico 3.49). La manera en que se distribuye el uso de los medios de pago muestra notables diferencias y refleja los retos de la bancarización. El 69% se paga en efectivo (gráfico 3.50), mientras que las tarjetas de débito y crédito, en conjunto, cubren solo un 15% del gasto de consumo. Esto se podría explicar porque, aunque tienen acceso a otros medios de pago, las personas retiran efectivo de cajeros automáticos para hacer sus compras. Según tipos de hogar, los rurales y los de adultos mayores son los que menos usan

GRÁFICO 3.49

Uso de los medios de pago^{a/}. 2013 (porcentajes de hogares)

a/ El gráfico muestra la proporción de personas que han utilizado al menos una vez el medio de pago.

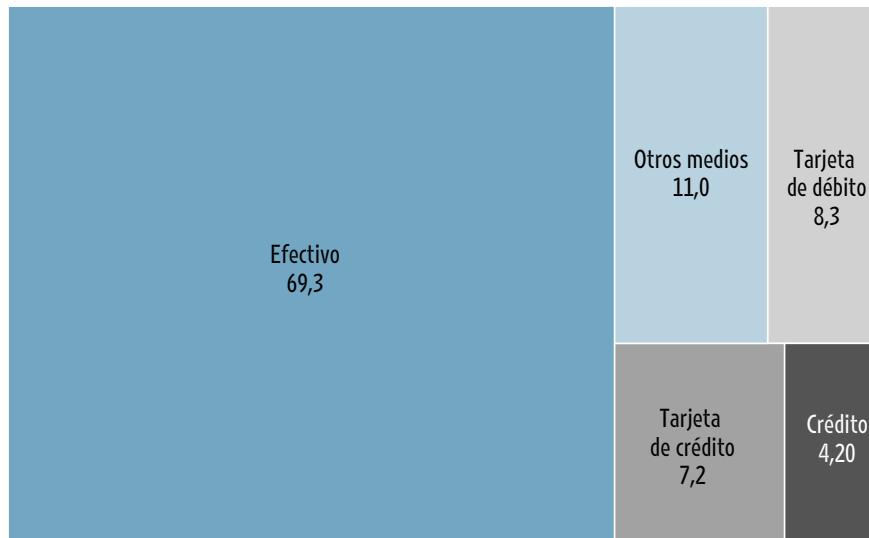
Fuente: García et al., 2016, con datos de la Enigh, del INEC.

tarjetas de débito (menos del 13%) y crédito (menos del 7%).

Según el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central (n° 7558), solo están sujetos a la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) los bancos, empresas, cooperativas y asociaciones autorizadas para realizar intermediación financiera. Hay empresas comerciales que brindan otras alternativas a hogares cuyo acceso al crédito formal es limitado. Esas transacciones se consideran informales porque los negocios que las ofrecen no tienen como principal objetivo la intermediación financiera, y en su mayoría se dedican a la venta de diversos artículos, en particular electrodomésticos (Camacho y Jiménez, 2010). Estas empresas, que no son supervisadas por la Sugef, se han convertido en un importante mecanismo de consumo, especialmente para sectores de bajos recursos. El 69,5% de los hogares del país tiene acceso al crédito³⁹; sin embargo, si se excluyen los pagos a empresas comerciales, el indicador desciende a 47,1%. Entre los hogares que más acceden a este tipo de

GRÁFICO 3.50

Distribución promedio del gasto de consumo de los hogares según medio de pago^{a/}. 2013 (porcentajes)

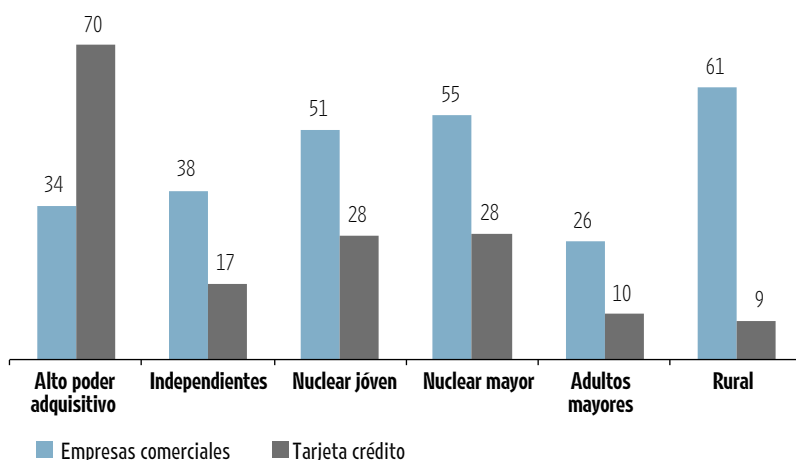


a/ El gráfico muestra la proporción de personas que ha utilizado al menos una vez el medio de pago.

Fuente: García et al., 2016, con datos de la Enigh, del INEC.

GRÁFICO 3.51

Hogares que realizaron pagos con tarjeta de crédito y recibieron financiamiento de empresas comerciales. 2013 (porcentajes)



Fuente: García et al., 2016, con datos de la Enigh, del INEC.

uso de préstamos informales. Por otra parte, el menor uso de créditos en hogares de adultos mayores podría obedecer a una resistencia a la bancarización.

Aunque el crédito es un instrumento para aumentar el consumo de los hogares, elevados niveles de endeudamiento podrían generar un alto servicio de la deuda (cuotas para el pago del préstamo y sus intereses) y más bien limitar el consumo. En los hogares costarricenses el servicio de la deuda es de 12,8%⁴⁰, lo cual significa que por cada 100.000 colones que los hogares reciben como ingreso total⁴¹, 12.800 se destinan al pago de préstamos⁴². El tamaño de la deuda en términos absolutos es mayor cuanto más elevado es el ingreso del hogar: los hogares del quintil más alto pagan en promedio 263.455 colones mensuales por este concepto, mientras que los de menores ingresos pagan 43.973 colones. No obstante, si se considera el servicio de la deuda como proporción de los ingresos se observa una relación inversa, es decir, los hogares de los quintiles inferiores destinan un mayor porcentaje de sus ingresos al pago de las deudas⁴³ (gráfico 3.52): 16%, en contraste con un 11% en el quintil más alto.

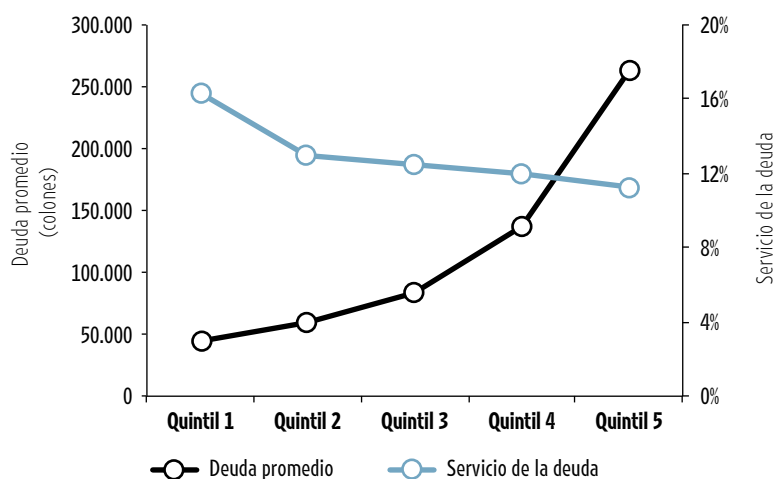
Por tipos de hogar, los que tienen los mayores niveles de servicio de la deuda son los rurales, los independientes y los nucleares jóvenes, fenómeno que podría evidenciar el uso de créditos de alto costo, como los de las empresas comerciales. Al analizar las características de las personas con mayor riesgo de no pago, o con probabilidad de tener un servicio superior al 20% de sus ingresos⁴⁴, destacan las que tienen bajo nivel educativo (primario o menos), entre 30 y 39 años de edad y viven en zonas rurales. Estas personas están accediendo a financiamiento en condiciones de alto costo (dado su mayor riesgo de no pago), lo cual podría generar un círculo vicioso que incremente el servicio de la deuda y limite aún más el consumo.

En síntesis, a pesar del crecimiento del sistema financiero en los últimos años, los grupos más vulnerables tienen dificultades para ser parte de la bancarización nacional. Esto podría estar presionándolos a utilizar instrumentos no supervisados y de alto costo. Ante este pano-

endeudamiento destacan los que tienen jefes o jefas menores de 50 años y con educación secundaria. Asimismo, más del 50% de los hogares rurales y los nucleares han recibido créditos de empresas comerciales (gráfico 3.51). Los hogares rurales,

aunque reportan una alta proporción de créditos comerciales, son los que menos usan instrumentos formales como las tarjetas de crédito. Pareciera entonces que la baja cobertura de la bancarización en este grupo se compensa con un mayor

GRÁFICO 3.52

Deuda pagada por los hogares y servicio de la deuda, por quintil de ingreso^{a/}

a/ El gráfico muestra la proporción de personas que han utilizado al menos una vez el medio de pago.

Fuente: García et al., 2016, con datos de la Enigh, del INEC.

rama, García et al. (2016) plantean tres retos para las políticas públicas. Primero, es fundamental mejorar la educación financiera, a fin de ampliar el uso de los medios disponibles en segmentos de la población que por factores sociales y culturales se han resistido a ello. Segundo, el bajo uso de tarjetas de débito y crédito en los hogares rurales sugiere que existen barreras geográficas para la bancarización. Además, la insuficiencia de ingresos

podría ser un obstáculo para acceder a los créditos formales. Finalmente, se debe considerar la posibilidad de supervisar a las empresas comerciales cuyo objetivo primario no es la intermediación pero que sirven como alternativas de financiamiento, para controlar los riesgos de morosidad y lograr que la información respectiva esté disponible para las entidades reguladoras.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ENDEUDAMIENTO Y
BANCARIZACIÓN DE LOS HOGARES**

véase García et al., 2016,
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Pamela Jiménez Fontana y Eduardo Alonso.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Crecimiento económico, encadenamientos y empleo*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador) y Daniela Anda; *Análisis del crecimiento de la productividad en Costa Rica, 2001-2015*, de Nanno Mulder, Isabel Patiño-Pascumal y Ricardo Monge-González; *Caracterización de las empresas costarricenses en el marco de la innovación*, de Jeffrey Orozco y Keynor Ruiz; *Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica*, de Eduardo Alonso; *¿Cómo cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal?*, de Mauricio Soto; *El rol del impuesto sobre la renta: hacia un sistema impositivo con mayor cumplimiento, progresividad y recaudación*, de Pierre Bachas y Mauricio Soto; *Un análisis sociodemográfico de cultura tributaria*, de Montserrat Botey; *Análisis de la política monetaria durante el 2015 y los primeros meses del 2016*, de José Alfonso Muñoz; *Estilos de endeudamiento de los hogares costarricenses*, de Catalina García, Pamela Jiménez-Fontana y Esteban Durán; *La eficiencia operativa de la banca costarricense y su impacto sobre la rigidez en las tasas de interés y Análisis de la estabilidad cambiaria y su impacto en la economía*, de Gerardo Corrales.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Análisis de la actividad empresarial cantonal: hacia el crecimiento inclusivo*, de Lizette Brenes-Bonilla y Ligia Bermúdez-Mesén; *Exoneraciones aprobadas por el Plenario legislativo*, de Hannia Vega; *Efectos macroeconómicos de una depreciación*, de Alonso Alfaro, José Pablo Barquero, Jorge León y Evelyn Muñoz; *Resultados y lecciones aprendidas del proyecto Emprende*, de Petra Petry y Shirley Gayle; *Movilidad intersectorial de los ocupados en Costa Rica*, de Pamela Jiménez-Fontana, Rafael Segura y Esteban Durán.

Un agradecimiento especial a Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, José Luis Arce, Edgar Ayales, Vladimir González, Miguel Gutiérrez,

María Estelí Jarquín, Ronulfo Jiménez, Marcelo Lebediker, Jennyfer León, Miguel Loría, Karla Meneses, Leonardo Merino, Susan Rodríguez, Julio Rosales, Ottón Solís, Jorge Vargas y Pablo Villamichel, por sus comentarios como lectores críticos. Al Observatorio de Mipymes, el INEC, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Hacienda, la Sugef, Procomer, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR y el Micitt, por el acceso a sus bases de datos. A Alonso Alfaro, Nelson Castillo, Ivania García, Miguel Gutiérrez, Luis Loría, Gabriela Saborío y Jacqueline Zamora, por la información aportada. A Hannia Vega y José Antonio Ventura, por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Esteban Durán, Natalia Morales, Rafael Segura y Ariel Solórzano por el procesamiento y edición de información.

La edición técnica fue realizada por Pamela Jiménez-Fontana, Leonardo Merino, Jorge Vargas Cullell, Eduardo Alonso, Miguel Gutiérrez Saxe y Esteban Durán.

La revisión de cifras la efectuó Pamela Jiménez-Fontana.

Los talleres de consulta se realizaron los días 10 y 11 de mayo, 6 y 9 de junio y 18 de julio de 2015, con la participación de: Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, Daniela Anda, José L. Arce, José Pablo Barquero, Javier Benecinotti, Margarita Bolaños, Reyner Brenes, Edna Camacho, Wilson Campos, Rafael Carrillo, José R. Castillo, Carlos Chaverri, Gerardo Corrales, Luis Carlos Delgado, Esteban Durán, Ivania García, Vladimir González, Felipe Guevara, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Pamela Jiménez, Marcelo Lebediker, Luis E. Loría, Miguel Loría, Karla Meneses, Leonardo Merino, Mauricio Meza, Ricardo Monge, Roxana Morales, Evelyn Muñoz, Jorge R. Muñoz, Priscilla Piedra, Marcelo Prieto, Álvaro Ramos, Keylor Ruiz, María Santos, Otton Solís, Mario Soto, Mauricio Soto, Susan Rodríguez, Jorge Vargas, Roberto Vargas, Rodolfo Vargas, Sofía Vargas, Pablo Villamichael, Fernando Zumbado y Norberto Zúñiga.

NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** Se considera largo plazo el período 1992-2014.
- 6** Se trata en efecto de un estudio exploratorio, ya que, dada la disponibilidad actual de datos, no cumple con el requisito teórico de al menos treinta observaciones, lo cual hace el que modelo pierda grados de libertad.
- 7** Estimaciones realizadas a partir de las cuentas nacionales año base 1991, por la disponibilidad de datos trimestrales.
- 8** Luego del cierre de sus operaciones de manufactura, la empresa anunció que ofrecerá servicios relacionados con tecnologías de información y comunicación, investigación y desarrollo, finanzas y recursos humanos.
- 9** El contenido tecnológico es estimado por Procomer con la metodología de la OCDE. De acuerdo con esa fuente, las exportaciones de alto contenido tecnológico incluyen: procesamiento de datos y equipos, aparatos de televisión, transistores, turbinas, equipos de generación de energía, productos farmacéuticos, aeroespaciales, instrumentos de óptica y cámaras de telecomunicaciones. Las de medio contenido tecnológico incluyen: vehículos de pasajeros y piezas, vehículos comerciales, motocicletas y repuestos, fibras sintéticas, productos químicos y pinturas, fertilizantes, plásticos, hierro y acero, tuberías y tubos, motores, maquinaria industrial, bombas, barcos y relojes.
- 10** Estas cifras no coinciden con las reportadas en el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, dado el cambio metodológico en la contabilidad de la balanza de pagos.
- 11** Está compuesto por todas las empresas que no están en un régimen especial y no reciben incentivos fiscales.
- 12** Incluye empresas en zonas francas y el régimen de perfeccionamiento activo.
- 13** 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.
- 14** Para estimar el modelo, se utilizó como variable dependiente la transformación logarítmica del salario por hora, el cual se obtuvo de multiplicar el ingreso mensual reportado por 12/52 y dividirlo entre el número de horas trabajadas por semana.
- 15** Incluye el dominio de un segundo idioma como una habilidad técnica.
- 16** Esa política se reforzó con la aplicación de una política cambiaria de minidevaluaciones, buscando que el tipo de cambio real se mantuviera neutral.
- 17** Las estadísticas de las exportaciones de servicios para el 2015 fueron elaboradas a partir del nuevo manual de balanza de pagos (MBP6), que modifica la clasificación de los diferentes servicios. Por lo anterior, las cifras de 2015 no son comparables con las de los años anteriores, y no se dispone aún de la actualización de los cálculos respectivos. Esta situación no se presenta en las cifras de exportaciones FOB por principales productos, aunque sí en las de balanza de pagos, ambas del BCCR.
- 18** Entre los servicios bajo el régimen de zonas francas están las nuevas actividades de la firma Intel. Luego del cierre de sus operaciones de manufactura, la empresa anunció su continuidad en el país para el desarrollo de actividades de servicios, como tecnologías de información y comunicación (TIC), investigación y desarrollo, finanzas y recursos humanos. En el campo de las TIC se pasó del nivel 1 al nivel 3, para atender consultas de mayor complejidad; se elaboran programas de cómputo; se asumió el desarrollo y la administración de la página web de la organización a nivel mundial y se estableció un centro de ciberseguridad. En el Centro de Investigación y Desarrollo se diseñan microprocesadores y se realizan las pruebas antes de autorizar la manufactura de alto volumen.
- 19** Sin embargo, actualmente el sector enfrenta una escasez de recursos humanos. El flujo sostenido de IED en el sector de alta tecnología ha intensificado la competencia por el capital humano disponible en el país y ha incrementado los costos laborales.
- 20** En la actualidad existen varios programas de financiamiento para proyectos de innovación: el Programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa (Propyme), con una disponibilidad de recursos de aproximadamente 400.000 dólares por año; el Fondo de incentivos para el desarrollo tecnológico, con recursos de entre dos y tres millones de dólares anuales, y el Programa de innovación y capital humano para la competitividad, con diez millones de dólares provenientes de un préstamo del BID. Como se puede constatar, los recursos disponibles para el fomento de la innovación son bastante modestos.
- 21** A este respecto, el Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PEN, 2014) señala que la política de fomento productivo impulsada en las últimas décadas ha sido insuficiente para promover el desarrollo tecnológico, por las debilidades observadas en el campo de la innovación en las empresas, la escasa oferta de personal técnico y científico en relación con la demanda, los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo y las pocas patentes generadas por costarricenses.
- 22** Los ingresos mixtos son los ingresos de las empresas que no están constituidas como sociedades. Se les llama mixtos porque una parte corresponde a ganancias del capital y otra a las del trabajo.
- 23** Datos de la Cepal, el Banco Central de Honduras, la Contraloría General de la República de Panamá y el Banco de Guatemala.
- 24** En febrero de 2011, mediante la directriz 013-H, el Poder Ejecutivo dispuso la aplicación de una serie de medidas de contención del gasto público. En 2012 emitió la directriz 033-H, que incrementaba el número de instituciones que no estaban sujetas a esas medidas. Luego, a finales del mismo año, se promulgó la directriz 040, que eliminó el congelamiento de plazas.
- 25** La norma fija el aporte estatal al Fodesaf en 593.000 salarios del Poder Judicial, cuyo monto unitario en la actualidad es de 424.200 colones. Esto significa alrededor de un 1% del PIB.

26 En la actualización de este año se identificaron tres nuevas leyes que contienen exoneraciones y no fueron incluidas en la matriz de 2015 porque su publicación estaba pendiente. Esas leyes son: n° 7983, con cuatro exoneraciones; n° 9274, con dos exoneraciones, y n° 9292, con dos exoneraciones.

27 A diferencia de la utilidad de una empresa antes de impuestos, la utilidad comercial es la ganancia neta antes del pago de cualquier impuesto o contribución obligatoria.

28 Una política procíclica implica el aumento del gasto del Gobierno o la disminución de los impuestos en etapas expansivas, y la reducción del gasto o el incremento de los impuestos en etapas de recesión.

29 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%.

30 Los datos incluyen 222.352 empresas y un total de 617.929 observaciones en el período de estudio.

31 La tasa óptima se estima como $1/(1+\text{elasticidad})$.

32 El BCCR fija el rango meta con base en la inflación de los principales socios comerciales del país (2%-4%). El ajuste se realiza según la importancia relativa del comercio bilateral con cada socio. El 46,5% de la composición de la inflación de los socios comerciales está ligado a la inflación de Estados Unidos.

33 Se observó una apreciación real a pesar de que en esos mismos años hubo períodos de apreciación y depreciación nominal.

34 Se parte del supuesto de que la economía se encuentra en situación de pleno empleo.

35 El ajuste en el tipo de cambio nominal se basó en el diferencial observado entre la inflación local y la de los principales socios comerciales del país. En los últimos años el régimen tomó como referencia la meta inflacionaria.

36 Incluye Scotiabank, HSBC, Santander, Citigroup y BBVA.

37 Se excluye la Caja de ANDE debido a que es un ente gremial que opera mediante deducciones y transacciones automáticas para la atención de los préstamos y la captación de recursos. Tampoco se incluyen las casas de cambio.

38 Se consideran "bancarizadas" las personas que cumplen con alguna de las siguientes características: i) tienen acceso al crédito formal, dado que realizan pagos por concepto de: abonos a tarjetas de crédito, créditos de vivienda y otros préstamos (excluye créditos de casas comerciales), ii) reciben algún tipo de ingreso por concepto de préstamos de vivienda, créditos para desarrollo de actividades, ingresos por otros préstamos y depósitos o ahorros a la vista, o iii) usan tarjetas de débito o crédito para realizar gastos de consumo. Por la disponibilidad de datos de la Enigh, se consideran "no bancarizadas" las personas que tienen cuenta de ahorro en un banco y no utilizan tarjeta de débito.

39 Se considera que un hogar tiene acceso al crédito si, en el mes anterior a la realización de la encuesta, utilizó una tarjeta de crédito para pagar un gasto de consumo, o bien reportó un pago o abono por concepto de tarjeta de crédito, créditos de empresas comerciales, crédito de vivienda y otros préstamos con entidades financieras.

40 Esta estimación coincide con la presentada por Jiménez y Retana (2014).

41 Ingreso bruto sin valor locativo.

42 Incluye el financiamiento del hogar con tarjetas de crédito y los pagos mensuales por créditos de vivienda, con empresas comerciales y otros préstamos (no de vivienda).

43 Solo se consideran los hogares con acceso a crédito, que representan el 69,5% del total.

44 De acuerdo con la literatura especializada, un agente se considera en riesgo de no pago si su servicio de la deuda es superior al 30% de su ingreso.

CAPÍTULO 4

Armonía con la naturaleza

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	191
Valoración general	193
Valoración del Vigésimoprimer Informe	194
Aspiraciones	194
Introducción	195
Procesos de la gestión ambiental	195
Pese a su dinamismo, la creación de normas mantiene deudas sustantivas	196
Aporte especial: la legislación hídrica entre 1942 y 2015	199
Nuevas herramientas en gestión del riesgo y el cambio climático	200
Capacidades para la gestión ambiental	204
Debilidades en la evaluación y el control del impacto ambiental	205
Difícil cumplimiento de mandatos, en especial de fiscalización	211
Pasos incompletos al ejecutar políticas públicas: el caso del Presol	211
Un Estado débil en prevención y control se convierte en objeto de conflictos sociales	217
Resultados de la gestión ambiental: uso y estado de los recursos naturales	219
El transporte potencia el impacto ambiental del uso energético	219
Nuevos datos evidencian aumento de la contaminación hídrica	223
Conservación: no caben descuidos en la protección de ecosistemas	224
Nuevos datos llaman la atención sobre la vulnerabilidad de la cobertura forestal	228
Resultados de la gestión ambiental: usos del territorio	230
Modelo de ciudad en la GAM es insostenible	230
Sector agropecuario cambia, pero sin apuntar a una mayor sostenibilidad ambiental	235
Patrones territoriales y vulnerabilidad social potencian desastres	239

HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2015 y hasta abril de 2016 se aprobaron más de 100 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.

» Aunque el 2015 fue el año de menor protesta social en el país desde 2011, en materia ambiental la conflictividad se mantuvo en niveles históricos, y el 2015 marcó el porcentaje más alto de participación de este tema en las acciones colectivas totales (14,7%).

» 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 2014 y 2015 aumentó un 7% el consumo energético del sector transporte, en un parque automotor que creció un 6,5%. En veinte años el número de vehículos por persona se duplicó.

» El transporte genera el 54% de las emisiones de gases del país. De ese porcentaje, un 41% proviene de automóviles particulares. Un estudio sobre la composición química de los contaminantes del aire confirmó que la antigüedad de las unidades agrava el problema.

» En 2015 el 99% de la electricidad se generó con fuentes limpias.

» La pobreza marca diferencias en el acceso a agua por tubería en los hogares; según la Encuesta Nacional de Hogares de 2015, entre la población en pobreza extrema y

la no pobre hay una brecha de casi cinco puntos porcentuales.

» De 1.830 plantas de tratamiento de aguas residuales ordinarias existentes en el país, solo un 16% ha presentado los reportes de operación exigidos por ley.

» Entre 2009 y 2015, la contribución de contaminantes de origen humano en el agua de las microcuencas de los ríos Torres, Bermúdez y Segundo creció un 10,3%.

» En las zonas de arrecife y coral bajo categorías de manejo restrictivas, la calidad de la estructura y la composición de esos ecosistemas es mejor que la de aquellos expuestos a contacto con actividades humanas.

» Un examen de las vedas establecidas en el golfo de Nicoya entre 2003 y 2015 determinó que no cumplieron sus objetivos: no promovieron la recuperación del recurso ni la compensación económica apoyó suficientemente el ingreso de los pescadores.

» 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.

» San José ocupa el segundo lugar entre las ciudades de América Latina en el peso del transporte privado y en su costo por kilómetro, superada solo por Buenos Aires. En términos per cápita es la ciudad que tiene más motocicletas y la quinta con mayor cantidad de vehículos.

» Con datos del VI Censo Nacional Agropecuario, un índice que mide la presencia de prácticas sostenibles en las fincas encontró que con las mejores prácticas sobresalen el café y el ecoturismo, mientras que en el extremo opuesto se ubican los granos básicos.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2011-2015

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015
Uso de recursos					
Huella ecológica (hectáreas globales por habitante) ^{a/}	1,89	1,90	1,88	1,90	1,87
Biocapacidad (hectáreas globales por habitante) ^{b/}	1,70	1,71	1,74	1,76	1,89
Razón entre huella ecológica y biocapacidad ^{c/}	1,11	1,11	1,08	1,08	1,05
Participación de la huella de carbono (%) ^{d/}	29,3	30,7	31,1	31,1	31,9
Uso de la tierra					
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m ²)	1.909.325	1.838.893	1.791.326	2.184.631	2.426.351
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m ²)	293.490	311.528	322.582	342.983	395.227
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m ²)	706.396	592.757	574.779	616.110	676.055
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	8.838	16.971	14.112	7.424	12.673
Número de pozos legales perforados (acumulado)	14.626	14.776	14.926	15.003	15.115
Población que recibe agua de calidad potable (%) ^{e/}	90,1	92,2	92,8	93,4	91,2
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) ^{f/}	74,9	75,3	75,5	78,5	76,6
Procesamiento anual de madera en rollo (m ³)	919.014	1.058.708	972.542	1.017.000	
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	4.116	4.252	3.107	2.784	2.330
Área sembrada de productos agrícolas (ha)	496	465.842	493.970	490.809	463.991
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	9.570	9.360	7.449	7.832	11.055
Importación de plaguicidas (kg)	7.548.509	7.655.882	7.397.896	7.845.987	7.986.371
Consumo de energía secundaria (TJ)	122.049	125.619	126.177	128.342	135.158
Hidrocarburos (%)	72,4	72,2	71,9	72,1	72,9
Electricidad (%)	25,6	25,8	26,0	25,8	25,1
Coque (%)	2,0	1,9	2,1	2,1	2,0
Biomasa (%)	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	1,3	2,9	0,4	1,7	5,3
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	1,4	3,6	1,0	1,1	2,4
Intensidad energética ^{g/}	0,054	0,053	0,051	0,05	0,051
Promedio anual de concentración de PM ₁₀ en el aire de San José (µg/m ³) ^{h/}	24	27	25	24	26
Rechazos en RTV por emisiones contaminantes ^{i/} (%)	33,3	22,8	19,7	20,4	20,5
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día) ^{j/}	1.190	1.226	1.217	1.166	1.149
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	80	90	107	130	110
Empresas con certificación para sostenibilidad turística	59	45	18	24	20
Conservación					
Áreas silvestres protegidas (ha)	1.354.488	1.354.488	1.354.488	1.354.488	1.354.488
Áreas marinas protegidas (ha)	1.501.485	1.501.485	1.501.485	1.501.485	1.501.485
Áreas en la Red de Reservas Privadas (ha)	81.541	81.902	81.845	82.205	82.677
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	65.967	62.276	61.184	36.374	59.015
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	4.756	5.392	4.586	4.652	4.903
Riesgo					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	1.033	700	729	429	338
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	2.217	3.056	6.982	5.224	4.877
Emergencias con materiales peligrosos	111	116	143	107	121
Emergencias con GLP	2.106	2.940	6.839	5.363	4.769
Gestión institucional					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	0,36	0,37	0,36	0,35	0,36
Presupuesto del Minae como porcentaje del PIB	0,18	0,19	0,17	0,16	0,18
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	434	434	397	437	206
Causas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.110	1.784	1.619	1.762	
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	38	31	34	57	50

a/ Patrón de uso de los recursos naturales por las actividades productivas que realizan los habitantes. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

b/ Capacidad de los ecosistemas para satisfacer la demanda de los habitantes según su ritmo de regeneración natural.

c/ El valor 1 es indicativo de equilibrio entre el uso y la disponibilidad de recursos. Valores menores a 1 representan crédito ecológico o patrón de uso sostenible, y valores mayores a 1 implican una deuda ecológica o patrón de uso insostenible.

d/ La huella de carbono representa el territorio ecológicamente productivo que se requiere para absorber las emisiones de carbono. El indicador muestra el porcentaje con respecto a la huella ecológica total.

e/ La estimación de cobertura para el 2011 se hizo con los datos del Censo de Población realizado ese año, por lo que no es comparable con la información de los años anteriores.

f/ Comprende la cobertura de agua con control de calidad, considerando las conexiones comerciales y domiciliarias. El dato del 2011 no es comparable con el resto de la serie, ya que la estimación de cobertura se obtuvo con datos del Censo 2011, del INEC.

g/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios, y el PIB en colones (base 1991).

h/ Los datos se basan en la información obtenida cada año en los puntos de muestreo en San José.

i/ Desde junio de 2012 rige un nuevo manual de revisión técnica vehicular (RTV), por lo que la serie reportada hasta 2011 no es comparable con los datos a partir de 2012. El dato publicado para este último año corresponde solo a los meses de junio a diciembre.

j/ El dato del 2012 fue estimado con la población total del cantón central de San José, según la información del Censo 2011, del INEC.

VALORACIÓN GENERAL

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 capítulo se enfoca de manera especial en un tema poco explorado en ediciones anteriores: las capacidades del Estado para realizar una gestión, que permita avances efectivos en la sostenibilidad del desarrollo nacional. En términos generales, los hallazgos señalan que en este campo el país tiene una normativa muy amplia, una institucionalidad diversa, en su mayoría de creación reciente, y gran cantidad de herramientas legales, administrativas y de política pública. Sin embargo, por medio de varios análisis a profundidad se comprobó que se ha puesto énfasis en mecanismos y trámites de control previo, pero existen notables debilidades para la prevención y la evaluación adecuada de los efectos de las actividades humanas, así como en la capacidad de fiscalización y tutela, más allá de los controles mencionados. En suma, el Estado tiene limitaciones, precisamente, en los aspectos más sustantivos de la gestión ambiental.

Este capítulo documenta, además, que las modificaciones que se requieren son estructurales, lo que a su vez demanda políticas coordinadas e, intersectoriales, así como cambios culturales en la población (por ejemplo, en las modalidades de transporte, o en las prácticas que generan contaminación hídrica en zonas urbanas). También se brinda evidencia de que la falta de seguimiento e información vulnera muchos logros ambientales del país, especialmente en materia de conservación.

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. Este capítulo reseña los hallazgos de un estudio que identificó 275 leyes en esta última materia, con una gran dispersión entre ellas, muchas regulaciones, pero pocos instrumentos para hacer efectivo el control del recurso y, ante todo, superar rezagos en áreas clave, como el marco para otorgar concesiones, fijar tarifas y establecer sanciones, entre otros. Por el contrario, debe reconocerse que, vía decreto, el Poder Ejecutivo sí abordó algunos conflictos ambientales de larga data, no

en todos los casos con éxito o consenso.

En segundo lugar, a partir de una muestra de expedientes sometidos a evaluación de impacto ambiental y aprobados por la 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. Se encontraron importantes discrepancias entre lo exigido por la normativa y los procedimientos seguidos en casos específicos.

La falta de capacidades se manifiesta también en áreas en las que, del todo, no existe gestión. Una de ellas es el ordenamiento territorial y, por ende, el tipo de ciudad que se desarrolló en el espacio geográfico que concentra la mayoría de los habitantes y las actividades económicas del país. Los estudios realizados para esta edición (y que dan seguimiento al capítulo especial del Vigésimoprimer Informe) ponen de relieve los serios problemas que genera el modelo de ciudad dispersa, distante y desconectada que prevalece en la Gran Área Metropolitana (GAM), entre ellos el tiempo y los costos que demanda la movilidad de las personas. Costa Rica ocupa una de las peores posiciones en América Latina cuando se analiza la distribución entre transporte público y privado, el costo de viajar en vehículo particular y la relación entre la densidad poblacional y el tiempo dedicado a viajar en automóvil. El modelo es insostenible y la crisis del transporte es un claro reflejo de ello. La crisis del ordenamiento territorial se traduce en una ciudad que no solo no es competitiva, sino que además deteriora el ambiente y la calidad de vida de las personas.

Por otro lado, las debilidades en materia de recursos humanos y financieros y en el seguimiento de las políticas vulneran los logros de conservación. Ciertamente las normas de protección tienen efectos positivos: un estudio que comparó el estado de algunos ecosistemas marino-costeros según la rigurosidad de sus categorías de manejo, comprobó que los sometidos a esquemas más restrictivos presentan niveles de salud y diversidad muchísimo mejores. Sin embargo, al mismo tiempo hay vacíos para la conservación de ecosistemas específicos. Así por ejemplo, datos recopilados para este Informe a partir de diversos estudios sugieren que la notable recuperación de la cobertura forestal del país podría ser vulnerable. La presión urbana y agrícola es grande y la deforestación se mantiene; incluso en las décadas de mayor recuperación se perdió bosque maduro, aunque se recuperó en bosque secundario, y en zonas que ya habían

sido regeneradas ha vuelto a cambiar el uso del suelo.

También se notan deficiencias en la acción institucional tendiente a cambiar los patrones de uso de los recursos. En el caso de la energía, el reto central está en el transporte, pero no existe una política pública que busque una modificación integral del sector y su impacto en la calidad de vida de la población. Hoy se sabe, por la composición química de los gases lanzados a la atmósfera, que la carga de contaminantes está determinada por la persistencia de un sistema basado en el empleo de vehículos privados, que conforman una flota de modelos viejos. Asimismo, la creciente presencia de contaminantes en las fuentes de agua es producto del rezago en la construcción de infraestructura para el tratamiento de aguas residuales y el poco control sobre los diversos sectores que generan descargas sobre los cuerpos hídricos.

Gracias a los datos del Censo Agropecuario de 2014, también se pudo comprobar que en esta área, que podría ser un ejemplo por la riqueza de suelos y el discurso ambiental del país, el abandono institucional probablemente no favorece el uso de prácticas sostenibles. Un índice que mide la presencia de esas prácticas en las fincas arrojó una baja calificación general, sin grandes diferencias entre zonas o actividades específicas. La situación es mejor en la Región Central y en los lugares donde no hay monocultivos extendidos, y lo contrario sucede en zonas fronterizas, rurales y costeras. Sobresalen los esfuerzos de sostenibilidad en las fincas dedicadas a la caficultura y al turismo rural.

En parte como resultado de los problemas de cumplimiento de la normativa y de las pocas capacidades de prevención y fiscalización, el país vive una intensa conflictividad ambiental. Incluso sobrepasa el hecho de que en 2015, mientras la protesta social sobre otros temas regresó a los niveles que tenía antes de un largo episodio de conflictividad (desde 2011 y hasta inicios de 2015), en materia ambiental no solo se mantuvo alta, sino que registró su sexto año de mayor movilización y tuvo la mayor participación como porcentaje del total de acciones colectivas.

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.

VALORACIÓN DEL VIGESIMOPRIMER INFORME

El desempeño ambiental de un país, salvo por eventos extraordinarios, cambia poco en el corto plazo. Esa es precisamente la situación que este Informe reporta para el año 2014. Las tendencias señaladas en ediciones anteriores se mantienen: fortalezas en la conservación, patrones insostenibles en el uso de los recursos y una débil y conflictiva gestión pública. Los estudios sugieren que, en varios campos, los daños ambientales son cada vez más difíciles de revertir y que las soluciones se han tornado más complejas y costosas para la sociedad. La nueva evidencia permite entender que detrás de los patrones insostenibles de uso de los recursos

naturales no solo hay presiones de la población y de las actividades productivas, sino cuellos de botella que entorpecen las transformaciones de fondo y limitan el alcance de los esfuerzos, de instituciones y de la sociedad civil, para cambiarlos.

En general, la gestión ambiental sigue siendo insuficiente para encarar los desafíos estructurales de la sostenibilidad. Costa Rica cuenta con una institucionalidad consolidada, una legislación amplia, capacidades académicas, científicas y técnicas, y décadas de experiencia en diversas áreas de la gestión ambiental. Sin embargo, tal como reiteradamente ha advertido este capítulo, la prioridad política del tema no es alta, y algunos

asuntos de fondo no han sido abordados con la atención requerida. En ese sentido, el capítulo 6 del Vigésimo primer Informe profundiza en uno de los grandes desafíos ambientales señalados por muchos años: el ordenamiento territorial, y los cambios y consecuencias que ha generado la expansión urbana en las tres últimas décadas. Por lo pronto, sigue imperando en el país la visión conservacionista, en tiempos en que la gestión ambiental debe enfocarse en la totalidad del territorio, con criterios de sostenibilidad tanto ambiental como de desarrollo humano.

ASPIRACIONES

■ UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

■ NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

■ REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

■ PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

■ MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

■ EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

■ CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

■ UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

■ CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

CAPÍTULO
4

Armonía con la naturaleza

Introducción

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible que guía este Informe, el presente capítulo da cuenta del desempeño mostrado por el país en 2015 en materia de gestión ambiental, entendida como las acciones relacionadas con la conservación y uso de los recursos naturales y la administración de ese patrimonio en nombre de las generaciones futuras (PEN, 2000). Con datos de centros públicos y privados de investigación, registros oficiales y estudios propios, se intenta evaluar cuánto se alejó o acercó Costa Rica a un conjunto de aspiraciones planteadas en este ámbito y asociadas, en general, a la armonía de las actividades humanas con la naturaleza. El análisis se organiza en torno a tres grandes conceptos: los procesos, las capacidades y los resultados de la gestión ambiental.

En esta edición el principal esfuerzo consistió en identificar –progresivamente– nuevas fuentes de información, con el interés de mejorar el conocimiento sobre las capacidades públicas necesarias para hacer de la sostenibilidad un criterio efectivo en la agenda de desarrollo. Ese énfasis hizo que la estructura del capítulo cambiara con respecto a las entregas anteriores. En esta ocasión se inicia con el examen de los procesos de la gestión ambiental, es decir, el marco normativo, institucional y de políticas en este ámbito. Como aporte especial, se presenta un análisis detallado de la legislación sobre recursos hídricos aprobada desde 1942.

También se exponen las nuevas herramientas disponibles en un área específica: la gestión institucional en torno al riesgo de desastres y el cambio climático.

La segunda sección evalúa las capacidades para la gestión ambiental. Aunque la situación en esta materia es resultado de una combinación de elementos (los patrones de producción y consumo de las personas y las empresas, por ejemplo), lo cierto es que la acción estatal dirigida a evaluar, regular y controlar el impacto ambiental es central. Para profundizar en esta dinámica, el capítulo presenta un estudio novedoso sobre uno de los principales instrumentos existentes: la evaluación de impacto ambiental que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena). También se analiza el quehacer de las entidades que tienen que ver con la fiscalización ambiental, y se presenta un estudio de caso sobre el cumplimiento de políticas públicas en este campo. Por último, se reseñan las tendencias de la conflictividad socioambiental, que en gran medida sigue enfocada contra el Estado.

En la última sección se valora el uso y la situación del territorio y los recursos naturales, es decir, los resultados de la gestión ambiental. Se da seguimiento al tema energético, el agua, la conservación de ecosistemas y la biodiversidad. Se profundiza en nuevos datos sobre contaminación atmosférica e hídrica, y sobre la cobertura forestal. Posteriormente se presentan dos novedosos aportes en torno al uso del suelo: uno sobre la movilidad urbana y el modelo de ciudad en la Gran

Área Metropolitana (en seguimiento a los retos de investigación planteados en el capítulo especial del Vigésimoprimer Informe) y otro sobre los cambios recientes en la estructura y las prácticas agropecuarias desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, generado con datos del VI Censo Nacional Agropecuario y un índice creado por el Programa Estado de la Nación.

Procesos de la gestión ambiental

El punto de partida de la gestión ambiental tiene que ver con un extenso marco normativo y una institucionalidad relativamente joven (estructurada sobre todo a partir de los años noventa), que aún son insuficientes para apalancar cambios en los patrones de uso del territorio y reducir sus impactos. Este apartado se enfoca en la evolución de la normativa, la política pública y la institucionalidad, como un acercamiento inicial para analizar –en la segunda parte del capítulo– las capacidades de ese marco para estimar, prevenir y controlar los impactos ambientales. Se hace un breve repaso de las nuevas regulaciones establecidas en 2015 e inicios de 2016, y del desarrollo institucional ocurrido en los últimos diez años. Además, se evalúan las leyes sobre el recurso hídrico aprobadas desde 1942. Por último, se examinan las nuevas políticas de gestión del riesgo de desastre y cambio climático y, en general, se concluye que las herramientas son diversas y amplias, pero se registran pocos avances en su concreción.

Pese a su dinamismo, la creación de normas mantiene deudas sustantivas

El Estado es, sin duda, un actor esencial para traducir en acciones concretas las preocupaciones de la sociedad con respecto a la regulación y control de las actividades humanas, en particular para prevenir, mitigar y sancionar sus impactos ambientales. Por supuesto, en esta materia también entran en juego las iniciativas y conductas del sector privado y la ciudadanía, que no se obvian por el hecho de que en esta ocasión el énfasis de este capítulo está en la gestión pública. El Estado cuenta con tres herramientas: normativa, institucionalidad y un conjunto de capacidades (técnicas, financieras, políticas) para realizar sus funciones y hacer cumplir esa normativa. El país tiene una fértil (aunque fragmentada) producción en el primer aspecto, pero en los dos otros muestra profundas debilidades para diseñar, poner en vigencia y garantizar la observancia de las regulaciones. En 2015 se mantuvo la acelerada creación de normas, pero con una diferencia en relación con años anteriores: mientras vía decreto ejecutivo se atendieron conflictos de larga data, a nivel legislativo quedaron pendientes temas sustantivos. En los siguientes apartados se analizan las nuevas disposiciones y la evolución de la institucionalidad pública ambiental en el último decenio.

Entre enero de 2015 y abril de 2016 se aprobaron más de 100 normas ambientales, en su mayoría resoluciones y decretos ejecutivos mediante los cuales se procuró resolver varios conflictos persistentes. En cambio, las leyes promulgadas en ese período, además de escasas, no responden a los desafíos centrales que enfrenta el país (con algunas excepciones que se analizan más adelante). Buena parte de las nuevas normas (cuadro 4.2) estipula prohibiciones y sus respectivas sanciones; establece o reforma procedimientos y trámites diversos -en especial para la aprobación o el desarrollo de actividades productivas o domésticas- y asigna responsabilidades adicionales a las instituciones. En pocos casos se regula el otorgamiento de incentivos. Otras disposiciones se limitan a declarar de interés público algunos proyectos, o bien a

oficializar políticas, estrategias y trámites administrativos.

Entre los instrumentos más relevantes sobresalen la Ley sobre el Régimen Especial de Ostional (n° 9348), en respuesta a un reiterado conflicto socioambiental con los habitantes de esa comunidad, documentado en ediciones anteriores de este Informe; la ratificación del “Protocolo relativo a la contaminación por fuentes y actividades terrestres, del Convenio para la protección y desarrollo de la región del Gran Caribe” (Ley 9316) y la adhesión al “Acuerdo sobre medidas del Estado rector destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y sus Anexos” (Ley 9321), entre otros. Al cierre de edición de este capítulo (julio de 2016) se aprobó también la “Ley de fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y promoción del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana” (n° 9366).

Sin embargo, otras iniciativas de la mayor trascendencia para la gestión ambiental siguen pendientes en la agenda legislativa. Así por ejemplo, aún no se logra la promulgación de una nueva ley en materia de recursos hídricos, ni la aprobación de reformas constitucionales para dar al agua el carácter de dominio público e incorporar el acceso a ella y al saneamiento como derechos humanos. Otros proyectos en trámite son el de la

Ley de Navegación Acuática, la Ley de Bienestar Animal¹, varias reformas al Código Penal y modificaciones a la Ley Forestal para la protección de árboles no nativos. Tampoco se han consolidado todas las normas necesarias para regularizar la ocupación de áreas sometidas a regímenes especiales (dado el vencimiento, en octubre de 2014, de la “Ley de protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales”, n° 9073, de 2012), a saber: la “Ley de régimen especial para los habitantes dentro de las áreas silvestres protegidas” (expediente 19017) y la “Ley marco para la administración, uso y aprovechamiento territorial de la franja fronteriza sur” (expediente 19018). En total existen unos treinta proyectos de ley en el orden del día de la Comisión de Asuntos Ambientales, con diversos grados de avance; otros se encuentran en estudio en otras comisiones (Asuntos Agropecuarios y Asuntos Municipales; Cabrera, 2015 y 2016).

En cuanto a las acciones del Poder Ejecutivo, destaca la creación de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Ambiental, mediante la firma de un convenio marco entre el Poder Judicial, el Minae y el Ministerio de Seguridad, en febrero de 2016. Esta instancia se encargará de elaborar y ejecutar un programa de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en todo el país. En materia de decretos, como se

CUADRO 4.2

Tipo y número de normas y disposiciones ambientales promulgadas. Enero de 2015 a abril de 2016

Instrumento	Cantidad
Decretos que crean, modifican o derogan reglamentos	38
Decretos que establecen declaraciones de interés público y conveniencia nacional	16
Decretos para el nombramiento de funcionarios o representantes	10
Decretos que crean, aprueban u oficializan políticas, planes, estrategias	9
Decretos que establecen criterios o prohibiciones	7
Decretos que establecen procedimientos o regulaciones	5
Acuerdos institucionales	5
Resoluciones	3
Directrices	1
Leyes	1
Decretos que crean comités o grupos de trabajo	1
Otros	6

Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera, 2016.

mencionó anteriormente la producción fue amplia y en varios casos dio respuesta a problemas que han sido motivo de conflictos por años, como los relacionados con la pesca, la conservación de tiburones y la incineración de residuos para generar energía. Entre otros temas centrales que fueron atendidos destacan: gobernanza de áreas silvestres protegidas; manejo de recursos acuáticos; trazabilidad de especies y productos derivados incluidos en la Convención Cites; facilitación del procedimiento para la aprobación de planes reguladores cantonales (objeto de una acción de inconstitucionalidad aún en trámite); reformas al Reglamento para la Calidad del Agua Potable; creación del Comité Nacional de Seguimiento de las acciones de la actividad piñera y varios reglamentos de rellenos sanitarios y permisos de funcionamiento del Ministerio de Salud. Sigue pendiente la publicación del Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, promulgada en 2013.

Buena parte de la nueva norma-

tiva ha sido impugnada ante la Sala Constitucional, entidad que se ha convertido en un importante generador de jurisprudencia ambiental². Entre los principales fallos emitidos por ese tribunal en 2015 cabe citar los siguientes: se ordenó la protección de nacientes en el Asentamiento León Víctor Rojas, en el distrito de Palmira, Alfaro Ruiz; se reiteró que no hubo transgresión del artículo 50 constitucional por la construcción y futura operación de la terminal de contenedores del puerto de Moín; detuvo un proyecto residencial por falta de los estudios hidrológicos solicitados por el Senara; se exigió el cumplimiento de órdenes sanitarias para evitar la contaminación sónica y para resolver el problema de basura en el río Virilla, y se rechazó un reclamo por la corta de árboles no nativos. Además, la Sala declaró sin lugar los alegatos de inconstitucionalidad contra el Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos, contra la moratoria a las actividades de trans-

formación térmica de residuos (declarada mediante el decreto 38500, luego derogada y nuevamente establecida por el decreto 39136) y contra el reglamento que autoriza las quemas agrícolas controladas (Cabrera, 2016).

En una perspectiva de mediano plazo, la institucionalidad ambiental (entendida no solo como entidades en sentido estricto, sino incluyendo también órganos y programas importantes para el cumplimiento de la normativa) no experimentó grandes cambios en su composición entre 2005 y 2015, pero sí en sus estructuras de trabajo. Mediante el decreto 38536-MP-PLAN y sus reformas se creó el sector de ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial (estos dos últimos son nuevos)³ y se otorgó su rectoría al jerarca del Minae. Además, la institucionalidad asumió competencias adicionales (no siempre acompañadas de nuevas instancias formales ni, probablemente, de mayores recursos). El cuadro 4.3 presenta los principales cambios ocurridos en la década.

CUADRO 4.3

Principales cambios institucionales en el sector ambiental. 2005-2015

Fuentes	Año	Cambios principales
Ley 8495	2006	Se creó el Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa). Un fallo de la Sala Constitucional (voto 4620-2012) resolvió que el bienestar animal forma parte del derecho a un ambiente sano.
Ley 8488	2006	La nueva Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo amplió considerablemente el ámbito de actuación de la CNE.
34582-MP-Plan 2008 y sus reformas; decreto 36024-MP-PLAN y su reforma	2008	Se crearon los Consejos Presidenciales, incluyendo el Ambiental, como un órgano distinto al Consejo Nacional Ambiental establecido por la Ley Orgánica del Ambiente. Vigente hasta 2014.
Ley 8660, de 2008, y Ley 9046, de 2012	2008 y 2012	Se realizaron cambios en el nombre y las competencias del Ministerio. En 2008 se modificó el nombre establecido por la Ley Orgánica del Ambiente (Minae para incluir el área de telecomunicaciones (Minaet), decisión que se revirtió en 2012.
Ley 9036	2012	El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) se transformó en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), con el objetivo de establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible.
Decreto 38536-MP-PLAN	2014	Se agregaron los asuntos relacionados con los mares y el ordenamiento territorial al sector de ambiente y energía y se asignó la rectoría al Minae.
Decreto 38536-MP-PLAN	2014	Se creó el Consejo Presidencial Ambiental, que actuará con fundamento en la organización y funciones establecidas para el anterior Consejo Nacional Ambiental. También se creó el Consejo Nacional Sectorial Ambiental, bajo la rectoría del jerarca del Minae.
Reglamento Orgánico del Minae, decreto 35669-Minae y sus reformas	2014	Se creó el Viceministerio de Aguas, Mares y Humedales (pendiente de establecimiento formal) y otras instancias con funciones sustantivas, tales como la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Marino-Costera del Minae.
Leyes 8839, 8436 y 8591. Votos 4790-2008 y 8892-2012 de la Sala Constitucional	Varios años	Se ampliaron las competencias de las entidades del sector, sin crear nuevas entidades u órganos, por mandato de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la Ley de Pesca y Acuicultura y la Ley de Promoción de la Actividad Agropecuaria Orgánica. Se ampliaron las competencias del Senara.

Fuente: Cabrera, 2016.

El período 2005-2015 también se caracterizó por la formulación y oficialización de diversas políticas ambientales⁴ (cuadro 4.4), cuya efectividad depende de las capacidades institucionales para ejecutarlas y de la adecuada dotación de recursos humanos, financieros y técnicos. No obstante, el seguimiento de su implementación no siempre es fácil, debido a la escasa información disponible, algo que ha sido señalado por la Contraloría General de la República como un problema en casos concretos.

Aporte especial: la legislación hídrica entre 1942 y 2015

La sostenibilidad en el manejo de los recursos hídricos es central para el país, no solo por su valor ambiental, sino por su contribución al desarrollo humano. Tanto la política pública como la normativa que enmarca su gestión deben tener como propósito fundamental garantizar la disponibilidad futura de agua de calidad y de sus servicios ecosistémicos.

Desde hace más de una década, el debate sobre la legislación hídrica ha estado en la agenda pública. Como un aporte a esa discusión, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa realizó 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). En ese trabajo se identificaron 275 leyes aprobadas durante el período indicado y, a partir de ellas, se construyó una base de datos detallada -artículo por artículo- que permite observar las características, el enfoque y los alcances de esa normativa. El presente apartado sintetiza algunos de sus hallazgos.

En Costa Rica la legislación sobre recursos hídricos es amplia y de vieja data. La revisión histórica efectuada da cuenta de una importante cantidad de normas mucho más antiguas que las del período analizado. La primera Ley de Aguas se remonta a 1884, y entre ese año y 1941 existen al menos trece de ellas,

algunas de gran relevancia, como la de concesión de fuerzas hidráulicas (1910), la de aguas de dominio público (1911), la de protección de cuencas (1923) y la que declara reserva de dominio público las aguas potables de ríos y vertientes (1941; Betrano, 2016). Además, 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 (gráfico 4.1). Se trata, como ya se mencionó, de 275 leyes, para un promedio de 3,8 por año entre 1942 y 2015.

La mayor parte de esta legislación (el 59,8%) se promulgó en la época del Estado benefactor⁵, entre 1951 y 1982. En el subperíodo 1982-1994 se aprobaron 39 instrumentos legales y desde entonces hasta el 2015 otros 63. La menor producción reciente obedece, en parte, al cambio en la duración del proceso de formación de las leyes en esta materia, que pasó de 9,4 meses en promedio entre 1950 y 1982, a 30,5 meses entre 1982 y 1994 y a 25,5 meses entre 1994 y 2015.

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. Hay diferencias entre subperíodos: entre 1950 y 1982 las autorizaciones, las leyes ordinarias y las concesiones representaron casi el 71% de la legislación aprobada. Esa fue una etapa de expansión:

CUADRO 4.4

Principales políticas aprobadas en el sector ambiental. 2005-2015

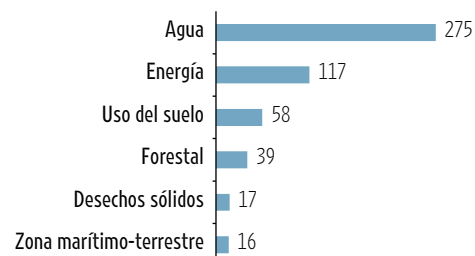
Año	Política
2005	Plan de Acción para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico
2008	Estrategia para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros
2008	Plan Nacional de Residuos Sólidos (Presol)
2008	Política Nacional Hídrica
2009	Política Nacional Pesquera
2009	Estrategia Nacional de Cambio Climático
2010	Políticas de Desarrollo Territorial Rural en un Marco de Sostenibilidad Ambiental y Revitalización del Sistema Institucional ^{a/}
2011	Política Nacional del Mar
2011	Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos 2010-2021
2011	Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011- 2020
2012	Políticas de Áreas Silvestres Protegidas
2013	Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego en Costa Rica 2012-2021 y su Plan Nacional de Acción
2013	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
2013	Plan de Acción de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030
2014	Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030
2015	Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático
2015	Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030
2015	Plan Nacional de Energía 2015-2030
2015	Estrategia y Plan de Acción para la Ganadería Baja en Carbono 2015-2034

a/ Estas políticas fueron derogadas (decreto 35973-MAG) tras la declaración de interés público de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030 (decreto 39525-MAG).

Fuente: Cabrera, 2016.

GRÁFICO 4.1

Número de leyes en materia hídrica y otros temas ambientales^{a/}. 1942-2015



a/ Por su contenido, algunas leyes pueden estar ubicadas en dos o más temas.

Fuente: Betrano, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

se crearon instituciones, se construyeron acueductos y sistemas de alcantarillado, se otorgaron concesiones de agua para la generación de energía y se dio una amplia participación a las municipalidades y las instituciones públicas en la operación de los servicios de suministro. Entre 1982 y 1994 aumentó el peso de las leyes ordinarias (41%) y el de los convenios y tratados internacionales (25,6%), principalmente por la obtención de préstamos externos para realizar obras, tendencia que se mantiene desde 1994 hasta hoy. En las dos últimas etapas hay una fuerte orientación a que el tema hídrico se incluya en la legislación ambiental.

La revisión del articulado en las leyes hídricas 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%). El cuadro 4.5 muestra los usos específicos que se dio al agua en el período de estudio y su distribución en el articulado de las leyes respectivas.

Algunos de los elementos sustantivos para la gestión del agua están ya regulados en las leyes más antiguas. Por ejemplo, para el otorgamiento de concesiones se mantiene, en lo fundamental, lo establecido en la Ley de Aguas de 1942, salvo en la normativa concerniente al aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas que puedan obtenerse de las aguas de dominio público, reformada en leyes posteriores, y la relacionada con la acuicultura, modificada por la Ley de Pesca y Acuicultura (n° 8436). Hay además algunas normas de carácter general en la Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554) y en la “Ley de uso, manejo y conservación de suelos” (n° 7779), que deben ser

CUADRO 4.5

Artículos en la legislación hídrica, según tipo de uso del agua. 1942-2015

Actividad	Cantidad	Porcentaje
Cañerías y abastecimiento	269	38,9
Varios usos generales	96	13,9
Energías hídricas públicas	72	10,4
Energías hídricas privadas	68	9,8
Estanques para viveros en general	45	6,5
Varios usos privados	44	6,4
Varios usos públicos	34	4,9
Programas públicos de riego	19	2,8
Estanques para viveros y pesca privada	11	1,6
Riego privado	10	1,4
Transporte	7	1,0
Estanques para viveros y pesca en áreas públicas	7	1,0
Canales de navegación	5	0,7
Riego general	3	0,4
Producción de energía en general	2	0,3
Total	692	100,0

Fuente: Betrano, 2016 y Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

consideradas para otorgar concesiones de agua.

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. Asimismo, la Ley Orgánica del Ambiente desarrolla regulaciones generales y establece responsabilidades en esta materia. Están vigentes varias normas de la Ley de Aguas de 1942, aunque sus sanciones son completamente ajenas al contexto actual. 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 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 obtenido de este análisis 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.

Un fenómeno particular de las últimas tres décadas es la internacionalización de la normativa ambiental que incluye

el tema hídrico, y que se manifiesta en la ratificación de tratados y convenios, al menos diecisiete en el período de estudio. Ello no solo le genera gastos al país, para financiar las oficinas y órganos que se crean, sino que supone el cumplimiento de compromisos asumidos al suscribir esos acuerdos.

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 (gráfico 4.2).

Finalmente, cabe mencionar algunas particularidades del debate público que ha tenido lugar en los últimos años, en torno a la propuesta de actualización de

la Ley de Aguas⁷ (expediente 17742) y las reformas que buscan el reconocimiento del acceso al agua y al saneamiento como derechos humanos. En el primer caso, la iniciativa ha recibido tanto apoyo como oposición (recuadro 4.1). Dado que al cierre de edición de este Informe el proyecto de ley seguía en discusión, y se desconoce con cuál contenido específico se debatirá, en este aporte solo interesa mencionar algunos vacíos identificados en el análisis de la normativa vigente. Entre ellos Betrano (2016) señala:

- Ausencia de una instancia de coordinación institucional.
- Inexistencia de incentivos para el desarrollo sostenible del sector.
- Carencia de instrumentos de planificación para el uso racional y sostenible del recurso y su adecuada protección.
- Falta de canales para la participación ciudadana en la solución de la escasez de agua que viven algunas comunidades.
- Reiteración y desorden en las normas que establecen prohibiciones y sancionan conductas relacionadas con el recurso hídrico.

- Falta de evaluación sobre la implementación de compromisos internacionales.
- Necesidad de fortalecer el marco jurídico de las Asada.

En el segundo tema, la legislación plantea que, aunque el acceso al agua para uso personal y doméstico no esté reconocido de manera explícita como un derecho, queda tácitamente establecido como tal en los convenios internacionales ratificados por el país, así como en las leyes y decretos ejecutivos vigentes y la jurisprudencia constitucional (al menos en cinco leyes y tres convenciones). Lo que no está resuelto es el rango constitucional de este derecho y un mayor desarrollo sobre los elementos que lo conforman (recuadro 4.2).

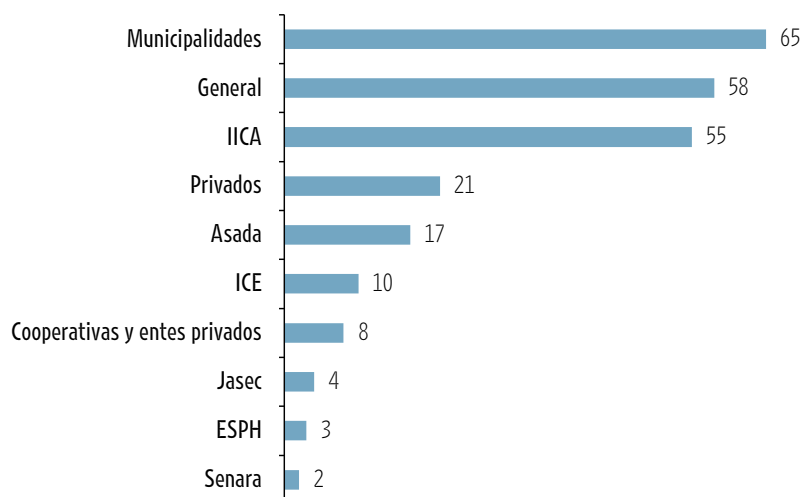
Nuevas herramientas en gestión del riesgo y el cambio climático

Esta sección del capítulo finaliza con un acercamiento a un área en que la necesidad de coordinación interinstitucional y de un abordaje integrado dificulta pasar de las propuestas, planes y estrategias, a logros concretos y medibles. Se trata de la gestión del riesgo y el cambio climático, dos temas en los que la noción de sistema es fundamental, ya que ambos tienen relación con muchas dimensiones del desarrollo humano: la gestión ambiental, el ordenamiento del territorio, la equidad social, la producción y el consumo, los patrones de uso de los recursos naturales y la protección de ecosistemas, entre muchas otras. Este apartado encuentra que hay poca información para evaluar los impactos reales de los avances logrados en el plano conceptual y de los documentos de política generados en estas materias.

En el área de gestión del riesgo, en el escenario internacional se llevó a cabo la “Tercera conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres”, en Sendai, Japón, que produjo el Marco de Acción de Sendai (2015-2030) con miras a lograr una reducción considerable del riesgo de desastres y las pérdidas asociadas (UNISDR, 2015). En el plano nacional, en 2015 se generó la nueva

GRÁFICO 4.2

Artículos de leyes sobre recursos hídricos que establecen incentivos, según beneficiario. 1942-2015



RECUADRO 4.1

Consideraciones conceptuales y jurídicas sobre el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico

Ante la necesidad de modernizar el marco normativo para la gestión del recurso hídrico, en 2013 se presentó a la Asamblea Legislativa, bajo la modalidad de iniciativa popular, el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico⁸ (expediente 17742). La discusión sobre este tema ha generado un amplio debate entre las autoridades políticas, la comunidad científica, grupos ambientalistas, el sector privado y la sociedad civil. Por una parte, se ha reconocido que este proyecto, además de proponer reformas institucionales y mecanismos de participación ciudadana, otorga rango legal al canon ambiental por vertidos y reconoce los derechos humanos al agua y el saneamiento⁹. A esto hay que agregar la introducción de varios instrumentos y enfoques, a saber: i) principio de no regresión, para impedir que se retroceda con respecto a los niveles de protección alcanzados, ii) principio precautorio, que en casos de emergencia contempla la adopción de medidas preventivas ante la posibilidad de un impacto ambiental, aun sin certeza científica de ello, iii) medidas cautelares, para evitar provisionalmente el avance de acciones con efectos negativos, iv) la visión de cuenca integral y v) la variable de cambio climático.

No obstante, también se han planteado interrogantes. Se señala, por ejemplo, que la propuesta de trasladar las competencias en materia de aguas subterráneas, del Senara a la nueva Dirección de Aguas del Minae, representa un riesgo para la gestión del recurso, pues si bien este ente contará con una unidad especializada en investigación y estudios técnico-científicos, cuyos criterios serán emitidos con independencia, existe la posibilidad de que sus resoluciones sean objeto de revocatoria y apelación por parte del Minae, o bien de que el direc-

tor sea removido por el ministro. En la actualidad ninguna de estas situaciones puede ocurrir, dado el carácter técnico e independiente del Senara. Es importante señalar que el voto 2014-12887 de la Sala Constitucional, en respuesta a una consulta facultativa, eliminó varios elementos del proyecto que se consideraron inconstitucionales, de cara a su votación en segundo debate (el cual no se había dado al cierre de edición de este Informe).

También se ha argumentado que con la nueva ley se reduce el radio de las áreas de protección hídrica, de doscientos a veinte metros medidos horizontalmente a partir del manantial como punto de referencia, lo que se considera violatorio del principio de no regresión. Sobre este punto la Sala Constitucional ha indicado que los perímetros deben protegerse, aun cuando no se detecte contaminación, al tiempo que ha recalcado la importancia de priorizar el uso del agua para consumo humano sobre cualquier otro (votos 2008-6052 y 2013-008669).

Por último, se ha advertido que el artículo 29, inciso f, del proyecto contraviene el principio de irreductibilidad de los bosques, al establecer, para la protección de áreas silvestres, una franja de veinte metros medidos horizontalmente a partir de la ribera de humedales como manglares, pantanos, turberas y esteros, y exceptuar de esa limitación las construcciones en las ciudades y zonas urbanizadas. Cabe recordar que, según la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre, su reglamento y varios pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, en los sitios cuya naturaleza es de humedal, sin importar su extensión, deberá respetarse el tipo de uso del suelo.

Fuente: Sagot, 2016b.

RECUADRO 4.2

¿En qué consisten los derechos humanos al agua potable y el saneamiento?

En diversas resoluciones la Asamblea General de la ONU ha reconocido explícitamente los derechos humanos al agua y al saneamiento¹⁰. Según la Observación General n° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estos se definen como el “derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico”. Además se señala que ninguna persona puede ser privada de estos derechos por su condición de precariedad, marginalidad, raza, religión o circunstancia. Estos elementos se entienden así:

- **Suficiente.** El abastecimiento de agua por persona debe ser continuo y suficiente para el uso personal y doméstico. Esto incluye el agua para beber, el saneamiento básico, la preparación de alimentos, la limpieza del hogar y la higiene personal. De acuerdo con la OMS, se necesitan entre cincuenta y cien litros de agua por persona y día.
- **Saludable.** El agua necesaria, tanto para uso personal como doméstico, debe estar libre de microorganismos, sustancias químicas o radiactivas que constituyan una amenaza para la salud humana. Las medidas de seguridad del agua potable normalmente son definidas por estándares nacionales y/o locales de calidad del agua de boca.
- **Aceptable.** El agua ha de presentar color, olor y sabor aceptables para ambos usos, personal y doméstico. Todas las instalaciones y servicios de agua deben ser culturalmente apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de privacidad.
- **Físicamente accesible.** Todas las personas tienen derecho a servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente, ya sea dentro o en la inmediata cercanía del hogar, de las instituciones académicas, en el lugar de trabajo y los centros de salud. De acuerdo con la OMS, la fuente de agua debe encontrarse a menos de mil metros del hogar y el tiempo de desplazamiento para recogerla no debería superar los treinta minutos.
- **Asequible.** El agua y los servicios e instalaciones de acceso al agua deben ser asequibles para todos. El PNUD sugiere que el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar.

Fuente: Betrano, 2016, con base en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002.

Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030), que se ha constituido en la primera política pública en el continente americano armonizada y alineada con el Marco de Acción de Sendai, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda sobre cambio climático que se adoptó en la COP 21¹¹ (Brenes, 2016). Para orientar los objetivos de la Política, la Comisión Nacional de Emergencias adoptó el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2020) y el “Modelo de gestión para el seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2020)”. Este último representa un avance en uno de los aspectos más rezagados: la creación de mecanismos de seguimiento para medir el logro de los objetivos y metas definidas en la mencionada Política.

La gestión del riesgo no solo enfrenta las dificultades que supone reducir la vulnerabilidad (su principal tarea, como se verá más adelante), sino también la ausencia de instrumentos financieros adecuados para llevar a cabo los procesos de reconstrucción y recuperación post-desastre. En el Sistema de Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos¹² se identificó que, ante la ocurrencia de desastres con períodos de retorno de 50, 100 y 500 años -como los terremotos- Costa Rica no dispone de recursos propios suficientes para afrontar las pérdidas y realizar la reposición de capital afectado. Adicionalmente, de acuerdo con el índice de gobernabilidad de políticas públicas, que publica el BID para analizar la gestión pública en esta materia, el país carece de un marco legal e institucional que asigne al Ministerio de Hacienda responsabilidades en el diseño e implementación de una estrategia financiera para la gestión del riesgo de desastre. Dada esa situación, desde 2014 la CNE y Mideplan, en coordinación con otros actores del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, trabajan en la propuesta conceptual de una estrategia de protección financiera (Brenes, 2016). En lo que concierne a los seguros relacionados con el riesgo de desastre, la legislación nacional permite su comercialización, y su desarrollo está contemplado como parte de las estrategias de prevención. Los seguros y microseguros

RECUADRO 4.3

Seguros agropecuarios: una herramienta para la gestión del riesgo

Hace más de 45 años el Instituto Nacional de Seguros (INS) puso a disposición de los agricultores costarricenses el seguro de cosechas. Este instrumento ha permitido a los productores cumplir con los requisitos de protección ante riesgos de origen climático y biológico que solicitan algunas entidades financieras para el otorgamiento de créditos. Sin embargo, un estudio realizado por el INS determinó que entre 2010 y 2015 el 95% de la cartera estuvo concentrado en la producción de arroz -mayoritariamente de secano- y solo un 5% en otros cultivos, como frijol y palma aceitera.

Como parte de los esfuerzos en este campo, en 2014 el INS inició un proceso de reestructuración del seguro de cosechas, con varios objetivos: reducir las tarifas, mediante la promoción del seguro colectivo y contratos específicos con entidades financieras públicas y privadas; controlar los riesgos; democratizar el seguro y agilizar los trámites. Entre otros cambios, se modificaron las modalidades de aseguramiento y de indemnización. En el caso concreto del arroz de secano, se establecieron tarifas diferenciadas según la clasificación de las localidades productoras en tres niveles de riesgo (bajo, medio, alto), de acuerdo con la experiencia histórica del seguro en este cultivo.

Como complemento de este esfuerzo, durante el 2016 el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie) trabajará en la elaboración de manuales técnicos por cultivos específicos, los cuales incluyen buenas prácticas de adaptación frente a la variabilidad y el cambio climáticos. Este material se enmarca en el proyecto “Propuesta técnico-financiera para el estudio de prácticas efectivas para adaptación de cultivos prioritarios para seguros en Costa Rica”, que se financia con recursos del Fondo de Adaptación para el Cambio Climático. Se busca que las buenas prácticas sean uno de los factores por considerar en la aplicación de descuentos a la prima del seguro de cosechas, y de recargo en caso de que el productor no esté realizando acciones de adaptación frente a los riesgos climáticos.

A mayo del 2016, tras la actualización del seguro, el sector arrocero continuaba dominando la cartera, con una cobertura de 1.378 hectáreas. Le seguían los productores de frijol (843 hectáreas), café (492 hectáreas) y piña para exportación (53 hectáreas). Se espera que en el corto plazo este seguro sea adquirido por otros agricultores a nivel nacional.

Fuente: Brenes, 2016.

agropecuarios son un ejemplo de ello. No obstante, aunque cualquier compañía del ramo puede ofrecer este servicio, hasta ahora el aseguramiento exclusivo de la actividad agropecuaria es realizado *de facto* por el INS (recuadro 4.3).

En materia de cambio climático, al igual que en otros temas relacionados con el ambiente, no se cuenta con información suficiente para conocer el impacto real de las acciones que se realizan a nivel nacional, ni de los compromisos adquiridos en el ámbito internacional. En los últimos años Costa Rica ha creado o adoptado más de una veintena de instrumentos en esta materia (cuadro 4.6), los cuales en su mayoría implican

tareas y obligaciones, pero que no necesariamente han sido acompañados con las herramientas necesarias para su ejecución. Solo en 2015 se pusieron en marcha al menos seis instrumentos que buscan, por un lado, reducir la vulnerabilidad de algunos sectores, y por otro, orientar los esfuerzos para alcanzar una economía baja en carbono. En el campo del conocimiento, se publicó el Primer Informe Bienal sobre Cambio Climático, que actualiza al 2012 el Quinto Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero y recalcula las cifras reportadas en los inventarios de 2005 y 2010.

En el sector ganadero se creó la “Estrategia para la ganadería baja en

CUADRO 4.6

Principales acciones e instrumentos adoptados por Costa Rica en materia de cambio climático. 2000-2015

Año	Acciones e instrumentos
2000	Primera Comunicación a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)
2007	Establecimiento de la meta de la neutralidad en emisiones de carbono (C-Neutralidad)
2009	Estrategia Nacional de Cambio Climático
2009	Segunda Comunicación a la CMNUCC
2010	Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático
2010	Consejo Interministerial de Cambio Climático
2010	Estrategia Regional Centroamericana de Cambio Climático
2011	Plan de Acción para el Cambio Climático y la Gestión Agroambiental, 2011-2014
2011	Plan Sectorial Agropecuario para el Cambio Climático
2011	Oficialización de la norma para sistemas de gestión para demostrar la C-neutralidad
2011	Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Interministerial de Cambio Climático
2011	Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático
2012	Oficialización del Programa País Carbono-Neutralidad
2012	Creación de la Secretaría Ejecutiva de apoyo para el establecimiento y ejecución de la Estrategia REDD+ Costa Rica
2013	Reglamento de regulación y operación del mercado doméstico de carbono
2013	Reglamento para implementar un mecanismo de cuotas de importación para la eliminación gradual del uso de hidroclorofluorocarburos (HCFC)
2013	Disposiciones para el uso del símbolo oficial "Carbono Neutral" del Minae
2013	Diseño de las acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional (NAMA) para el sector ganadero
2014	Aceptación, por parte de la CMNUCC, de las NAMA para el sector cafetalero
2014	Tercera Comunicación a la CMNUCC
2014	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
2015	Estrategia y Plan de Acción de Adaptación del Sector Biodiversidad al Cambio Climático (2015-2025)
2015	Incorporación del tema de cambio climático en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"
2015	Contribuciones nacionales de Costa Rica al CMNUCC
2015	Política Nacional de Salud y Cambio Climático
2015	Primer Informe Bienal sobre Cambio Climático
2015	Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono 2015-2034 y su Plan de Acción
2015-2016	Adopción y firma el Acuerdo de París y presentación de las "contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional" para la reducción de emisiones

carbono", impulsada por el Minae y el MAG, para lograr una mayor productividad y rentabilidad en este negocio, al tiempo que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por unidad de producto y se aumenta el secuestro de carbono. También se publicó su Plan de Acción, que define metas a nivel nacional (MAG y Minae, 2015).

En la agenda internacional se logró la aprobación de un nuevo instrumento sobre el clima, el "Acuerdo de París", en el cual los Estados se comprometen a realizar acciones voluntarias para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales, y de seguir esforzándose por limitarlo a 1,5 grados. La base de este acuerdo son las "contribuciones previstas y determinadas

a nivel nacional" (INDC, por su sigla en inglés), mediante las cuales los países definen sus compromisos para reducir las emisiones de GEI, así como el horizonte de trabajo, la estrategia de implementación, los mecanismos de seguimiento y la información cuantificable sobre mitigación. Costa Rica fue uno de los 194 países que adoptó este instrumento y uno de los 175 que lo firmó el 22 de abril de 2016.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CAMBIO CLIMÁTICO
véase Corrales, 2016a, en
www.estadonacion.or.cr

El compromiso del país implica un máximo absoluto de emisiones de 9,4 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente para el 2030, con una trayectoria propuesta de emisiones per cápita de 1,7 toneladas netas para ese año, 1,2 para el 2050 y 0,3 para el 2100 (lo que no concuerda, hasta ahora, con la situación del transporte, como se verá más adelante). Este límite es consistente con la trayectoria global necesaria para cumplir la meta de que la temperatura en el planeta no supere los dos grados centígrados de aumento con respecto a la era preindustrial. En Costa Rica implica reducir 170.500 toneladas de GEI por año (Minae, 2015). Según Corrales (2016a), este compromiso no fue acompañado de un sistema de medición y seguimiento, ni se especificaron las

estrategias y acciones para su implementación. Por el momento, la información indica que los esfuerzos desplegados para encarar el cambio climático son insuficientes para la magnitud de los retos (recuadro 4.4), y ante todo, hay un gran rezago en asumir el desafío central de la adaptación.

En el ámbito privado, 36 empresas consiguieron la certificación C-Neutral entre 2012 y 2014, lo que representa una reducción de 857.597 toneladas de dióxido de carbono equivalente desde que inició la implementación voluntaria de este mecanismo (Corrales, 2016a). En el mismo período, en el sector público, solo 165 de 263 instituciones presentaron el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), una obligación establecida por decreto (36499-S-Minae). En cuanto a su cumplimiento, según la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (Digeca) del Minae, son pocas las entidades (11%) que exhiben un nivel que se considera excelente. En el ámbito local la situación no es muy distinta: alrededor de la mitad de las 81 municipalidades del país tiene el PGAI (Digeca-Minae, 2016).

En cuanto a la participación de la sociedad civil, una de las categorías del Programa Bandera Azul Ecológica son las acciones voluntarias que realizan los comités locales y las comunidades en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. Los comités locales que recibieron el galardón en materia de mitigación pasaron de 297 en 2014 a 314 en 2015, mientras que en las comunidades se pasó de una a tres (Chávez, 2016).

Capacidades para la gestión ambiental

El marco normativo e institucional descrito en la sección anterior define los parámetros de la gestión ambiental de toda la sociedad, y otorga competencias e instrumentos para que las entidades públicas la hagan efectiva. En ediciones anteriores este capítulo ha señalado que esa labor requiere un conjunto de capacidades institucionales (recuadro 4.5) que permitan traducir esas disposiciones en avances reales. Para ese ámbito -el menos explorado hasta ahora por este Informe-, en esta oportunidad se llevaron a cabo

RECUADRO 4.4

Previsiones para Centroamérica en materia de cambio climático

El último informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) y publicaciones recientes muestran un escenario futuro preocupante para Centroamérica: posibilidades de sequía, mayores magnitudes de cambio promedio en el clima, canículas más intensas y ondas de calor sin antecedentes históricos. Además el IPCC advierte que existe una alta probabilidad de que el fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (ENOS) intensifique la variabilidad de las precipitaciones que ya induce en la región.

También se reporta un aumento de aproximadamente 1°C observado en la temperatura e importantes variaciones en el comportamiento de la precipitación, que podrían tener severos efectos en zonas ya de por sí vulnerables. Además se ha documentado un incremento en la intensidad de los huracanes en la cuenca del Caribe, no así en su frecuencia.

Otras advertencias se refieren a los posibles efectos de las lluvias extremas, como inundaciones y deslizamientos de

tierra en zonas urbanas y rurales, menor producción y calidad de los alimentos, diseminación de enfermedades transmitidas por vectores y aumento de la decoloración de corales en la zona occidental del Caribe.

La esperanza de que se puedan disminuir los efectos hasta ahora identificados surge a partir del Acuerdo de París, de 2015, que establece como meta mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C. Aunque esa es la meta formal, la agregación de los compromisos nacionales concretos de reducción de emisiones que se presentaron en París solo alcanzan para llevar ese aumento a 3°C. Esto significa que el acuerdo fue solo el primer paso, pero falta un compromiso más amplio de los países.

Fuente: Corrales, 2016c.

RECUADRO 4.5

Sobre el concepto de *capacidades institucionales*

En este capítulo se entiende por capacidades institucionales el acervo de recursos técnicos, humanos, financieros y legales que posee un Estado para desarrollar sus funciones (Luna y Soifer, 2015). Se emplea el concepto de capacidad en el sentido de conjunto de propiedades o atributos propios de la naturaleza de una institución, y no del talento, voluntad o habilidad de las autoridades y de la burocracia para lograr ciertos fines (Vargas Cullell, 2013).

Esta idea deriva del concepto más general de poder infraestructural de un Estado, es decir, su capacidad para

penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad y para, desde el punto de vista logístico, implementar las decisiones políticas en el territorio que está bajo su control legal (Mann, 1984). Un Estado con amplias capacidades institucionales debería tener una probabilidad mayor de lograr objetivos relevantes que otro afincado sobre un aparato público muy limitado, en la medida en que el primero puede movilizar más recursos técnicos, logísticos, físicos y legales para los fines deseados (Vargas Cullell y Durán, 2016).

diversos estudios sobre los recursos (financieros, humanos y técnicos) con que cuenta este sector.

Este año, con el análisis más específico que se presenta en esta sección se busca iniciar un proceso de investigación de mediano plazo, que en futuras ediciones incorpore nuevos elementos para conocer las capacidades de las instituciones ambientales y comprender los desafíos que deben enfrentar para llevar a cabo una gestión efectiva, que reduzca los impactos y haga sostenible el uso del territorio y los recursos naturales. Es claro que esto no solo depende del Estado; actores privados, la sociedad civil y la ciudadanía tienen también roles decisivos. Además se sabe que el desempeño en esta materia es afectado por múltiples factores, algunos difíciles de medir (elementos más difusos, como la voluntad política, la corrupción o las relaciones de fuerzas entre diversos actores). Pero con una institucionalidad débil, la posibilidad de minimizar o revertir los daños ambientales es menor.

En Costa Rica, la institucionalidad ambiental ha sido objeto de críticas por sus serias limitaciones. En los últimos años, sus principales órganos han ocupado las últimas posiciones en el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República (CGR), una situación que se mantiene sin cambios significativos (cuadro 4.7). Se trata de un sector en el que el gasto de las entidades centrales (como el Minae o el Sinac)¹³ representó apenas el 0,4% del PIB en 2015.

Lo que no ha sido fácil conocer es cómo se manifiesta en la práctica esa debilidad y cuáles son sus efectos, y es por ello que en este Informe se hace una exploración más detallada de las capacidades de la institucionalidad ambiental. El análisis está estructurado en torno a cuatro ejes temáticos. En primer lugar, se examinan los procesos de evaluación de impacto ambiental que lleva a cabo la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, a partir de un novedoso trabajo de sistematización y análisis de expedientes, para conocer la capacidad de esos estudios para identificar, reducir y controlar el impacto ambiental de las actividades evaluadas. En segundo lugar, se aborda el

CUADRO 4.7

Posición de las principales entidades ambientales en el índice de gestión institucional. 2011-2015

Entidad ^{a/}	2011	2012	2013	2014	2015
Sinac	141	155	157	140	123
Minae	144	146	94	129	108
Setena	96	131	144	143	142
Incopesca	95	116	142	105	80
ONF	137	143	138	131	130
Fonafifo	86	58	19	9	3
Conagebio	120	144	137	153	120

a/ Los nombres completos de las entidades pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

tema de la fiscalización ambiental, desde la perspectiva de las entidades que reciben denuncias en este campo. El tercer análisis se enfoca en el cumplimiento de políticas públicas específicas, con un estudio de caso sobre los avances en la implementación del Plan Nacional de Residuos Sólidos (Presol) promulgado en 2008. Por último, se valora la incidencia del desempeño institucional en la conflictividad socioambiental, tanto en las acciones colectivas a las que el PEN da seguimiento, como en dos casos concretos de conflicto.

La información analizada permite inferir que la administración activa no cumple de manera adecuada con una parte sustancial de sus mandatos: tiene problemas para hacer de la evaluación de impacto ambiental una herramienta eficaz, muestra débiles capacidades preventivas y fiscalizadoras, de modo que los daños ambientales son atendidos solo *a posteriori* (cuando son denunciados) y alcanza pocas de las metas establecidas en los documentos de política pública que genera casi cada año. Todo lo anterior ayuda a que el tema ambiental sea cada vez más conflictivo y que los reclamos se dirijan, principalmente, contra el Estado mismo.

Debilidades en la evaluación y el control del impacto ambiental

Durante varios años este capítulo 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. Teniendo esto en cuenta, para esta edición se realizó un novedoso estudio exploratorio sobre la evaluación de impacto ambiental que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena). El objetivo es aportar a la discusión sobre el uso de este instrumento de planificación y gestión, a partir de un análisis de los expedientes respectivos, una fuente de información poco aprovechada. El esfuerzo permitió tener una visión general sobre los tipos de proyectos que anualmente recibe la Setena para evaluación, y sobre el rol de esa entidad en la armonización de los objetivos de desarrollo y sostenibilidad ambiental.

El estudio señala debilidades en la gestión institucional¹⁴, tanto de la Setena como de otras entidades relacionadas con la evaluación de impacto ambiental. Si bien el proceso es extenso y detallado, y con frecuencia genera cambios significativos en las medidas de mitigación y el diseño de los proyectos, también 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".

Asimismo, se constataron serias fallas en el seguimiento y monitoreo de las

Conceptos importantes



Estudio de impacto ambiental (EslA).

Documento de naturaleza técnica y carácter interdisciplinario, que debe presentar el desarrollador de una actividad, obra o proyecto antes de su realización y mediante el cual debe ser posible predecir, identificar, valorar y corregir los impactos ambientales que determinadas acciones puedan causar y, sobre esa base, definir la viabilidad (licencia) ambiental del proyecto, obra o actividad objeto del estudio.

Evaluación ambiental estratégica

(EAE). Proceso de evaluación de impacto ambiental aplicado a políticas, planes y programas. Por sus características y naturaleza, este proceso se puede aplicar, además, a los proyectos de trascendencia nacional, binacional, centroamericana, o derivados de acuerdos multilaterales.

Evaluación de efectos acumulativos

(EEA). Proceso científico-técnico de análisis y evaluación de los cambios ambientales acumulativos, originados por la suma sistemática de los efectos de actividades, obras o proyectos desarrollados dentro de un área geográfica definida, como una cuenca o subcuenca hidrográfica.

Evaluación de impacto ambiental

(EIA). Procedimiento administrativo y científico-técnico que permite identificar y predecir los efectos que tendrá en el ambiente una actividad, obra o proyecto, cuya cuantificación y ponderación sirven como insumos para la toma de decisiones.

Viabilidad (licencia) ambiental (VLA).

Representa la condición de armonización o equilibrio aceptable, desde el punto de vista de carga ambiental, entre el desarrollo y ejecución de una actividad, obra o proyecto, y sus impactos ambientales potenciales, por un lado, y el ambiente del espacio geográfico donde se desea implementar, por el otro. En términos administrativos y jurídicos, corresponde al acto en que se aprueba la EIA, ya sea en su fase inicial, de EslA o de cualquier otro proceso que indique la Secretaría.

Formulario de evaluación ambiental preliminar (FEAP).

Documento que permite identificar los efectos positivos o negativos latentes que ocasionaría la ejecución de una actividad, obra o proyecto sobre el ambiente, así como definir los instrumentos de manejo que debe presentar el desarrollador.

Pronóstico-Plan de Gestión

Ambiental (P-PGA). Documento de formato preestablecido en el cual, además de realizar un pronóstico general de los impactos ambientales más relevantes que generará la actividad, obra o proyecto, se incluyen las medidas para prevenir, mitigar, corregir, compensar o restaurar esos eventuales impactos, sus posibles costos, plazos y responsables.

Formulario D1. Documento de evaluación de ingreso inicial para proyectos de alto y moderado impacto ambiental.

Formulario D2. Documento de evaluación de ingreso inicial para proyectos de bajo impacto ambiental.

Fuente: Setena, 2016 y Poder Ejecutivo, 2004.

(EIA), un conjunto de procedimientos técnico-administrativos que permiten identificar los impactos que el desarrollo de una obra, actividad o proyecto podría ocasionar en el ambiente. Esa información se emplea para decidir si las iniciativas son aprobadas y, de ser así, plantear las modificaciones que se requieran para mitigar o prevenir sus efectos nocivos (Morgan, 1998). Como se mencionó antes, el permiso o licencia que se otorga se denomina “viabilidad ambiental”, y engloba tanto la resolución de aprobación o rechazo del proyecto como los compromisos de mitigación y prevención adquiridos por el desarrollador. Pero además la Setena tiene la misión central de dar seguimiento a las actividades autorizadas (artículo 84 de la Ley Orgánica del Ambiente). Adicionalmente, en los últimos años se ha ampliado el ámbito en que esta entidad debe ejercer sus competencias (recuadro 4.6).

Para efectuar este análisis se aplicó una metodología exploratoria basada en una mezcla de técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas. Se creó una base de datos con todos los expedientes ingresados en 2014, para un total de 2.288 casos, distribuidos según la actividad económica en que fueron clasificados por la Setena. Luego se seleccionó una muestra de noventa estudios de moderado y alto impacto ambiental (denominados expedientes D1), ingresados en 2014 y actualmente aprobados, para un examen a profundidad (en el Anexo Metodológico se exponen los detalles técnicos de este trabajo).

Se encontró 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%). Una distribución similar se da entre los 843 expedientes D1 aprobados (53,4% y 24,9%, respectivamente para cada sector productivo). Las demás actividades tienen participaciones menores al 10%, y las más relevantes son las de servicios comunitarios, de comercio y de servicios de reparación (gráfico 4.3).

En las actividades de construcción, un 32,9% de los proyectos de alto o

viabilidades otorgadas: no hay programas de monitoreo bien definidos y los que existen son de carácter reactivo, ante denuncias de terceros o a solicitud de los mismos desarrolladores. Una vez que se aprueba la viabilidad, resulta difícil conocer la evolución de los proyectos en la práctica, sus efectos reales, o si son consistentes con los compromisos

adquiridos o los instrumentos de planificación nacional que se usan como marcos de referencia.

Construcción y concesión de agua son los temas más evaluados por la Setena

La Setena es la entidad que gestiona las evaluaciones de impacto ambiental

RECUADRO 4.6

Evolución de las competencias y recursos de la Setena. 2010-2015

Competencias legales asignadas desde su creación. La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) fue creada por la Ley Orgánica del Ambiente como un órgano de desconcentración máxima del Minae (artículo 83). Su función primordial es armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos. Realiza las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) para las actividades, obras o proyectos que lo requieran por ley o reglamento. Sus labores comprenden fiscalizar, analizar y monitorear las EIA y otros instrumentos establecidos para las actividades productivas. Según el artículo 84 de la citada Ley, le corresponde revisar y aprobar o denegar las EIA antes del inicio de las obras y dar seguimiento a los proyectos autorizados.

Otros mandatos establecidos por legislación o jurisprudencia. Aunque los mandatos de la Secretaría no han variado en lo fundamental, por medio de otras normas sectoriales se han adicionado proyectos que requieren EIA (por ejemplo, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, reformada en 2013 por la Ley 9106, en sus artículos 25 y 26 estipula que la mayoría de las actividades que requieren permiso del Sinac deben contar con esa evaluación). Si bien el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental es de 2004 (decreto 31849-Minae-S-MOPT-MAG-MEIC), la mayoría de sus disposiciones relevantes es posterior al 2005. En 2011 se modificaron algunas consideraciones sobre los proyectos susceptibles de evaluación,

se definieron procesos para actividades específicas (por ejemplo, la instalación de torres de telefonía celular) y se variaron otros aspectos de procedimiento y plazos (para un listado completo, véase Cabrera, 2016). Las obligaciones relacionadas con la evaluación ambiental estratégica y el otorgamiento de viabilidad ambiental a planes de uso del suelo, incluyendo planes reguladores costeros y urbanos, están contempladas en un reglamento específico y tienen como antecedente un voto de la Sala Constitucional. En 2014 se llevó a cabo una nueva reforma al Reglamento de Procedimientos para integrar la categoría de "proyectos de bajísimo impacto ambiental", que no requieren trámite ante Setena; esa disposición se encuentra impugnada ante la Sala Constitucional, pero se mantienen las resoluciones administrativas que permiten aplicarla y, por el momento, reducen la carga de trabajo de la Secretaría.

Políticas y procesos relevantes. En los últimos cinco años no se han impulsado políticas públicas específicas en materia de EIA, pero sí una serie de directrices y acciones tendientes a mejorar la gestión y los procedimientos que lleva a cabo la Setena. A manera de ejemplo cabe mencionar que se inició el proceso que culminará con la puesta en operación del expediente digital, una herramienta clave para analizar y dar seguimiento a la información que reúne esta entidad. También, al cierre de edición de este Informe estaba en marcha un proceso de diálogo y fortalecimiento de la Secretaría, cuyos resultados serán evaluados en próximas ediciones.

Hallazgos de la Comisión Especial. Mediante el decreto 37675-Minae, de 2013, se creó la Comisión Especial Administrativa de la Setena, a la cual se encargó una revisión del quehacer de esa entidad en torno a cuatro ejes estratégicos: administrativo, jurídico, de control interno y técnico. La Comisión identificó una serie de debilidades y necesidades de modernización, en particular limitaciones de personal y recursos que dificultan el ejercicio de la función técnica. Como resultado de este análisis se tomaron varias medidas, entre las que destaca la elaboración y publicación de una reforma al Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental que, entre otras cosas, modificó algunos procesos relacionados con los proyectos de muy bajo impacto ambiental. Además, se iniciaron esfuerzos para mejorar la coordinación con otras entidades públicas que suministran información especializada para la evaluación de impactos ambientales.

Recursos humanos. Tanto en cantidad como en la distribución entre personal administrativo y sustantivo, las variaciones en los últimos años (2009-2015) han sido pocas. El total de funcionarios ha oscilado entre un mínimo de 76 (2010) y un máximo de 88 (2014). Actualmente se cuenta con 82, de los cuales 33 son administrativos y 49 realizan funciones sustantivas.

Fuente: Cabrera, 2016, con base en Comisión Especial Administrativa-Setena, 2014.

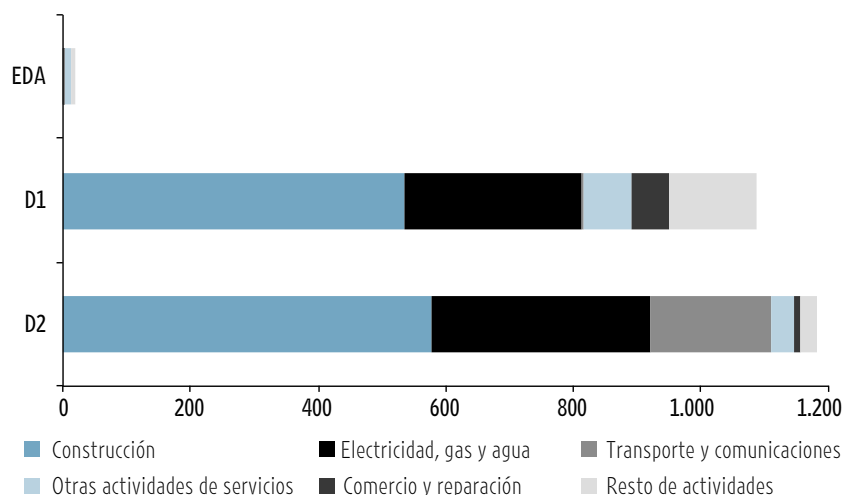
moderado impacto ambiental (D1) corresponde a edificios de apartamentos, condominios y urbanizaciones residenciales, seguidos de lejos por obras de infraestructura comercial (como centros o locales comerciales; 8,4%), de transporte (carreteras, puentes o muros de contención para protección de caminos; 7,8%) y casas de habitación (7,1%). Por su parte, la gran mayoría de los proyectos D1 aprobados en la categoría de electri-

cidad, gas y agua son concesiones para el aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas (81,9%).

Se hizo una clasificación de los expedientes según el tipo de impacto potencial y su peso relativo en la totalidad de casos analizados (cuadro 4.8). 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 acarrees 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

GRÁFICO 4.3

Solicitudes de viabilidad ambiental por tipo de expediente^{a/} y actividad económica. 2014

a/ Incluye los documentos de evaluación de ingreso inicial para proyectos de alto y moderado impacto ambiental (D1) y de bajo impacto ambiental (D2), así como los estudios de diagnóstico ambiental (EDA), cuya presentación es de carácter voluntario.

Fuente: Ramírez, 2016, con datos de la Setena.

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.

Dificultades para prever impactos y dar seguimiento a los proyectos

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 (recuadro 4.7). 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)¹⁵ 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

CUADRO 4.8

Muestra^{a/} de expedientes aprobados, por actividad económica, según nivel de impacto ambiental reportado^{b/}. 2015

Tipo de impacto	Actividad productiva ^{c/}						
	Agricultura y ganadería	Comercio y reparación	Construcción	Electricidad, gas y agua	Hoteles y restaurantes	Industrias manufactureras	Otras actividades de servicios ^{d/}
Consumo de agua	33	20	55	57	66	33	0
Consumo energético	0	20	35	0	66	33	0
Cambio de uso del suelo	33	0	33	5	33	33	0
Afectación de fauna	33	0	11	0	0	0	0
Afectación de flora o cobertura boscosa	33	0	16	5	0	0	0
Producción de emisiones	0	20	31	19	33	66	0
Aguas de escorrentía superficial	0	0	8	5	0	33	0
Método de disposición de aguas residuales ordinarias	33	20	39	10	0	66	0
Magnitud de movimientos de tierra	33	0	41	5	33	0	0
Densidad de la construcción	0	60	47	5	66	33	0
Cantidad de casos en la muestra	3	5	49	21	3	3	4

Alto impacto ambiental

Moderado impacto ambiental

Bajo impacto ambiental

a/ Para cada actividad se presenta el porcentaje de proyectos en los que se identificaron niveles iguales o superiores al impacto ambiental moderado, según las clasificaciones de la Setena.

b/ Gris: alto impacto ambiental. Celeste: moderado impacto ambiental.

c/ No se incluyen los sectores de explotación de minas y canteras, y transporte, almacenamiento y comunicaciones, dado que en la muestra solo se dispuso de un caso de estudio en cada una de esas actividades.

d/ En el caso de las "otras actividades de servicios comunitarios", el principal impacto ambiental suele estar ligado al uso de sustancias químicas y combustibles en los procesos operativos, categorías que no se incluyen en este cuadro.

Fuente: Ramírez, 2016 con datos de la Setena.

RECUADRO 4.7

Señalamientos en torno a rezagos en la gestión de la evaluación ambiental estratégica

El objetivo de la evaluación ambiental estratégica (EAE) es lograr la sostenibilidad ambiental del desarrollo local, regional y nacional, e incluso transnacional, cuando involucra a varios países. La EAE tiene dos orientaciones principales: i) ordenamiento y planificación territorial y ii) políticas, planes y programas de desarrollo. En 2004, Costa Rica normó la EAE para políticas, planes y programas de desarrollo mediante el Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (decreto 31849-Minae-S-MOPT-MAG-MEIC) y en 2006 se dispuso la “Introducción de la variable ambiental en los planes reguladores y cualquier otra planificación de uso del suelo” (decreto 32967-Minae). No obstante, se mantiene un severo rezago tanto en la gestión de la EAE como en la

evaluación de impacto ambiental (EIA) en materia de ordenamiento territorial.

Entre 2006 y 2010 la Setena otorgó la viabilidad ambiental a quince planes reguladores cantonales y a 5 en la zona marítimo-terrestre, pero en los mismos años rechazó o archivó otros veintidós planes (cantonales y costeros). La información más reciente indica que entre 2010 y 2015 los rechazos o procesos archivados ascendieron a 64.

Esta situación preocupa a los expertos, quienes han señalado falta de claridad sobre los motivos para no otorgar la viabilidad ambiental a los planes reguladores cantonales. Se ha argumentado que los vacíos legales y la escasez de personal limitan los avances en este campo, así como la gestión misma de la Setena. Además, se ha advertido que existe una diferencia significativa en el tiempo que conlleva la aprobación de la

viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad privada, en relación con los planes de los cantones (Astorga, 2016). Finalmente se debe considerar que en los procesos que llevan a cabo los gobiernos locales intervienen también de otras entidades.

Cabe agregar que, en un informe de fiscalización, la Contraloría General de la República (2010) detectó que la Setena ha otorgado viabilidades ambientales sin respaldo técnico, situación que afecta el territorio y los recursos naturales. El estudio también determinó que la gestión en cuanto a la EAE y la EIA “ha resultado insuficiente para el desarrollo sostenible de la zona costera e incongruente con la tutela de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”.

Fuente: Astorga, 2016.

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 la 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 formulario DI 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, 2016).

Por otro lado, en 2009 Setena estableció un sistema de información geográfica (SIG) para valorar los efectos acumulativos. Al brindar la ubicación geográfica de los proyectos, este sistema permite a los

»»

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL**

véase Ramírez, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

técnicos complementar sus análisis con otras capas de datos georreferenciados provenientes de otras entidades¹⁶, sobre acuíferos, áreas silvestres protegidas, cobertura forestal e índices de fragilidad ambiental (IFA). No obstante, el SIG solo se utilizó en el 56% de los casos estudiados, y en algunos de ellos la información fue obviada al momento de otorgar la viabilidad. Ramírez (2016) detectó varios ejemplos que evidencian problemas en el uso de este instrumento. Hubo casos en los que el SIG generó modificaciones en el diseño de los proyectos, pero en 41 expedientes (45,6% de la muestra) en que se presentaron conflictos entre los proyectos y los datos del SIG, solo un 26,8% experimentó cambios en sus medidas de mitigación. Al no aprovechar la información geográfica, la Setena limita

su capacidad de hacer una evaluación de los impactos acumulados con base en el conocimiento del entorno¹⁷. Ello se complica más porque en el SIG no existe información que señale la ubicación de otros proyectos aprobados.

A lo anterior se suma la ausencia o debilidad de los planes reguladores cantonales (PRC), que podrían integrarse a la evaluación de efectos acumulativos. Su alcance es mucho más amplio que el de una viabilidad ambiental, pues define usos de suelo, zonificación, densidad y otros lineamientos generales. Sin embargo, no todos los cantones cuentan con PRC actualizados, muchos no cubren la totalidad del cantón y muy pocos tienen viabilidad ambiental. En 2015, solo en 29 de los 81 cantones había un plan regulador vigente y, de estos, 6 contaban con aprobación de la Setena (Ramírez y Villalobos, 2015). El análisis de expedientes mostró que, en 2014, un 42,5% de las viabilidades se otorgó en distritos incorporados a un PRC vigente, un 24,5% en lugares sin cobertura del PRC y un 32,3% en sitios que del todo carecen de ese instrumento (gráfico 4.4). Además, apenas un 11,6% de los

proyectos aprobados está en cantones donde el PRC tiene viabilidad ambiental (Ramírez, 2016).

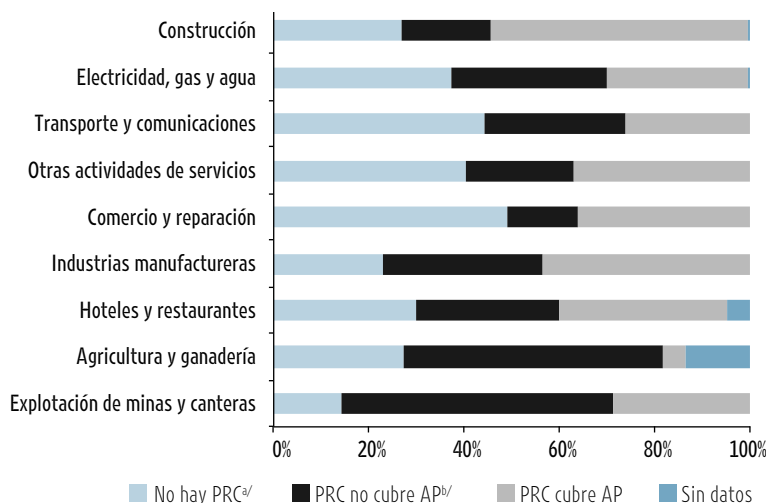
El segundo desafío es la inadecuada evaluación del impacto ambiental preliminar. Ello tiene diversas causas, entre ellas los problemas de *screening* (véase Astorga y Sequeira, 2002 y CGR, 2000), es decir, del mecanismo por medio del cual se filtran las solicitudes de viabilidad según la magnitud de 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 D1¹⁸.

Los problemas de *screening* también afectan la categorización del impacto potencial de los proyectos más grandes. En la muestra estudiada se identificaron expedientes en que los instrumentos de evaluación solicitados a los desarrolladores no fueron los adecuados para abordar los casos según sus características (Ramírez, 2016). Por ejemplo, en proyectos de construcción residencial e industrial, se encontraron siete con áreas de entre 5.000 y 10.000 metros cuadrados, que fueron atendidos por la Setena usando declaraciones juradas de compromisos ambientales (DJCA), cuando debió utilizar planes-pronósticos de gestión ambiental (PGA), mientras que en otros once usó PGA, pese a que la evaluación debió hacerse mediante estudios de impacto ambiental (EsIA; Ramírez, 2016).

Además se encontraron problemas en la evaluación de ciertas variables, como los impactos biológicos e hídricos. Este tema ya fue abordado por la CGR (2010), en un estudio en el cual señaló que se tiende a evaluar este componente de modo muy somero, al punto de que los estudios biológicos rápidos (EBR) e hidrológicos no suelen ser requeridos fuera de áreas con una fragilidad ambiental manifiesta. En concordancia con ello, en el muestreo realizado se descubrió que, de los 90 proyectos aprobados, 23 (25,6%) presentaron EBR y 35 (38,9%) estudios hidrológicos. Dicho esto, es importante señalar que estos requisitos no siempre son necesarios. La Setena ha

GRÁFICO 4.4

Viabilidades aprobadas y cobertura de los planes reguladores cantonales en el área de los proyectos. 2014



a/ PRC: plan regulador cantonal.
b/ AP: área del proyecto aprobado.

Fuente: Ramírez, 2016, con datos de la Setena.

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). No obstante, se hallaron expedientes en que la valoración de los impactos biológicos e hidrológicos fue incongruente con el proyecto evaluado; por ejemplo, actividades de aprovechamiento maderero que, contrario a la Ley Forestal, fueron permitidas sin autorización previa del Sinac (Ramírez, 2016). En el caso de los estudios hidrológicos hubo al menos diez proyectos (11% del total analizado) en que la Setena no solicitó ese requisito, a pesar de que se planteaba el uso de tanques sépticos en zonas de recarga acuífera.

Por otra parte, una vez recibido el estudio de impacto ambiental elaborado por el desarrollador, la Setena tiene la responsabilidad de valorar la información aportada. Análisis previos han señalado, por ejemplo, que en ocasiones el formulario de evaluación ambiental preliminar (FEAP) es llenado de un modo que resulta insuficiente y poco realista (Astorga y Sequeira, 2002 y Astorga,

2006), lo que da relevancia a los datos recolectados de manera directa en el campo. Sin embargo, la Setena solo hizo inspecciones en el 53,3% de los casos estudiados. En un 33% no hubo visitas de este tipo, ni se solicitaron cambios en las medidas de mitigación planteadas por el desarrollador. Todo lo anterior se vincula con limitaciones institucionales (de personal y recursos) ya reconocidas por la Secretaría, para la realización inspecciones, específicamente en los proyectos de impacto moderado (Astorga, 2006). Cabe mencionar, sin embargo, que sí se han inspeccionado los proyectos de alto impacto ambiental.

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.

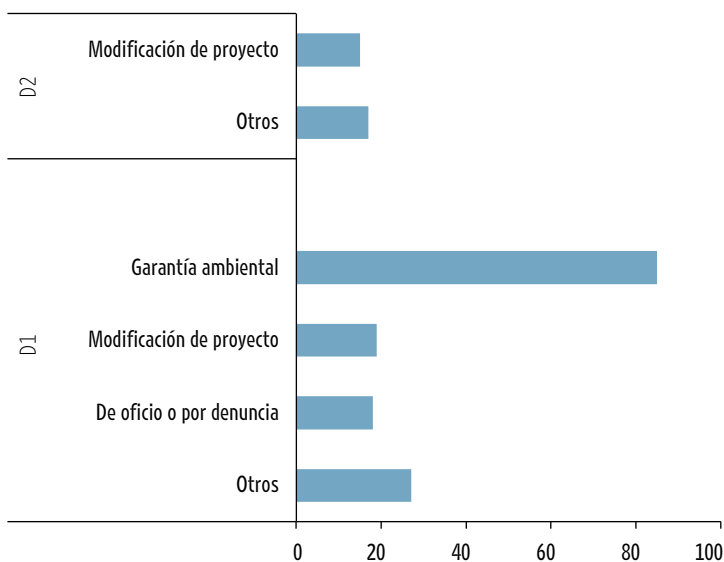
Este estudio detectó falencias en varios aspectos de ese proceso. Para empezar, una vez aprobados y puestos en ejecución, según el criterio técnico de Setena algunos proyectos deben contar con responsables ambientales (contratados por los desarrolladores), a los que corresponde presentar informes de 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 capítulo encontró nueve proyectos (10% de la muestra) que registraron anomalías en la entrega de esos informes, lo que acarreo 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 otra parte, de las 843 viabilidades ya mencionadas, 144 (17,1%) han sido objeto de alguna forma de seguimiento institucional posterior, 18 de ellas (12,5%) como procedimiento realizado de oficio por la Setena, o como resultado de denuncias de terceros. La mayoría de estas acciones ha sido solicitada por los mismos desarrolladores, con el fin de recibir el visto bueno para el cierre de la etapa constructiva, obtener el reintegro de la garantía ambiental¹⁹, o bien como parte de las gestiones para modificar el diseño de las obras (gráfico 4.5). Además cabe señalar que las inspecciones se llevan a cabo una vez concluida la fase constructiva, cuando ya se han dado algunos de los impactos negativos.

Aunque las solicitudes presentadas por los desarrolladores implican visitas de campo para verificar los cierres de obras, este tipo de control *ex post* es riesgoso, dado que deja muy poco margen para atender posibles incumplimientos de los compromisos ambientales durante el proceso de construcción, e incluso la ejecución de trabajos no autorizados. Por ejemplo, el análisis identificó varios casos que implicaban desarrollar zonas cercanas al cauce de un río y grandes

GRÁFICO 4.5

Viabilidades ambientales aprobadas que recibieron seguimiento, según el motivo. 2014



Fuente: Ramírez, 2016, con datos de la Setena.

movimientos de tierra, en los que no se dio seguimiento a las obras.

La baja cantidad de casos que la Setena ha atendido de oficio, la escasez de recursos y la alta carga de trabajo que ha asumido el Departamento de Auditoría y Seguimiento Ambiental al atender las solicitudes de los desarrolladores, llevan a concluir que la entidad no cuenta con un programa de monitoreo que permita detectar incumplimientos y abordar problemáticas de seguimiento estratégico (Ramírez, 2016). Esto genera situaciones complejas, o casos en que los desarrolladores han iniciado sus proyectos sin contar con la viabilidad ambiental, tal como ya han señalado otros estudios (por ejemplo, CGR, 2009; Minae y PNUD, 2015).

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 (recuadro 4.8).

Difícil cumplimiento de mandatos, en especial de fiscalización

Entre las tareas centrales de la institucionalidad pública ambiental están la

prevención, la evaluación, la fiscalización y el control. Algunas entidades tienen competencias en todas esas áreas, como es el caso de la Setena –antes analizado– y otras solo reciben denuncias de daños ya ocurridos. Desde la perspectiva de las capacidades, este apartado analiza algunos entes específicos, en particular el Sinac, a partir de fuentes como los votos de la Sala Constitucional y los informes de fiscalización de la Contraloría General de la República, además de algunos espacios de denuncia²⁰, sobre los cuales no siempre hay información suficiente para conocer los resultados finales de los procesos. Como ya se mencionó, los datos llevan a concluir que la administración activa no cumple adecuadamente con sus mandatos preventivos o fiscalizadores, y se conoce poco sobre el papel que tienen en la reducción o reversión de los daños ambientales ya ocasionados.

Los informes de fiscalización de la CGR de 2015 e inicios de 2016 contienen severas críticas por el incumplimiento de la normativa ambiental y puntualizan carencias en la gestión de la institucionalidad. Algunos ejemplos de ello son: la razonabilidad de las acciones del Senara para brindar soluciones de riego y drenaje a las regiones expuestas a eventos climáticos extremos; la actuación del Ministerio

RECUADRO 4.8

Áreas críticas y cuestionamientos a la gestión de la Setena

Pese a que no se ha hecho una evaluación del grado de cumplimiento de las competencias que la normativa ha asignado a la Setena, Sagot (2016a) plantea que los resultados pueden considerarse negativos, si se tiene en cuenta que en los últimos años ha sido creciente el número de licencias ambientales otorgadas al margen de criterios técnicos y científicos.

Un primer ejemplo se observa en el proyecto del nuevo edificio de la Asamblea Legislativa. Si bien los técnicos de la Setena señalaron que por, no tener profesionales en la materia, esa entidad no podía determinar el impacto sobre el patrimonio histórico, ni valorar el daño que ocasionaría en el paisaje la construcción del edificio en una zona rodeada de infraestructura que también ha sido declarada de valor patrimonial, la Comisión Plenaria de la Secretaría dispuso, mediante la resolución 2496-2014 Setena, que ante la carencia de criterios técnicos procedía otorgar la licencia, y correspondía a otros entes con com-

petencias en el área valorar la legalidad y condiciones para implementar el proyecto (Sagot, 2016a).

En el caso de la terminal de contenedores de Moín (expediente 7968-2012 Setena), de acuerdo con el informe técnico, tras la evaluación de impacto ambiental se concluyó que el estudio de la dinámica de los sedimentos, el modelo de dispersión de contaminantes y otros insumos mostraron errores de fondo que, pese a haber sido detectados, no fueron corregidos. Tampoco se presentó, por parte de la empresa desarrolladora o, en su defecto, del equipo responsable de elaborar el estudio, la totalidad de la información solicitada por la Secretaría a través de la resolución 669-2014 Setena. Pese a ello, la Comisión Plenaria concedió los permisos para el inicio de las obras.

Las consecuencias de este tipo de actuaciones se hicieron patentes en el caso del permiso de explotación minera en Crucitas de San Carlos. La no realización del estudio de impacto ambiental, tras la declaratoria

de interés público y conveniencia nacional del proyecto (decreto 34801-Minae), ocasionó que la Sala Constitucional determinara que esa declaratoria violaba el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por su parte, el Tribunal Contencioso Administrativo señaló que había una “orquestación de voluntades” tendientes a favorecer el proyecto (voto 4399-2000).

En este contexto los expertos señalan que, además de incumplir con el marco normativo y jurídico, estas formas de otorgar licencias violentan el principio precautorio que establece “...que el daño que se puede causar al ambiente siempre es difícil o imposible reparación y la aprobación de un estudio de impacto ambiental requiere de la total certeza de mínima afectación de los recursos naturales, pues así lo dispone, por fuerza propia, el artículo 50 de la Carta Política” (voto 1174-05 de la Sala Constitucional).

Fuente: Sagot, 2016a.

de Salud en torno a los sistemas de tratamiento de aguas residuales de tipo especial del sector agropecuario; la eficacia de las labores realizadas por el sector agropecuario para la mitigación, adaptación y gestión del riesgo del cambio climático, y la gestión del proyecto BID-Turismo, especialmente por parte del Sinac.

Por su parte, los recursos de amparo que la Sala Constitucional declaró con lugar en 2015 evidencian las dificultades de la administración –en particular del Minae, el Ministerio de Salud, las municipalidades y el AyA- para tutelar de manera preventiva y represiva el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, puesto que se constataron reiteradas omisiones en el control del cumplimiento de la legislación, y debilidades en el seguimiento a órdenes o medidas administrativas dictadas por las instituciones mismas para proteger el ambiente.

En 2015 se fallaron 327 recursos de amparo clasificados como ambientales.

Estos se concentraron, entre otros, en los siguientes temas: contaminación del aire, manejo inadecuado de aguas residuales, afectación del recurso hídrico, deficiente manejo de residuos sólidos, operación e impactos de obras y proyectos, incumplimiento de órdenes sanitarias y tala ilegal. De ese total, 77 fueron declarados con lugar o parcialmente con lugar. Desde la perspectiva del cumplimiento, el sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional reporta que, de una muestra de 28 resoluciones, 10 han sido acatadas, 9 solo de modo parcial, 2 se encuentran en trámite, 6 no se han cumplido y en un caso aún no se tiene prueba de acatamiento. En Cabrera (2016) se puede consultar un detalle de las acciones emprendidas en atención a los principales votos analizados, el cual evidencia la debilidad de muchas entidades para tutelar el derecho a un ambiente sano.

En cuanto a otros espacios de denuncia, el Sinac es uno de los principales órganos del Minae con potestades en este

ámbito, y sus funcionarios poseen autoridad de policía otorgada por las leyes Forestal, de Vida Silvestre, de Parques Nacionales y su propio reglamento interno. En la última década, esta entidad ha visto crecer en cantidad y complejidad sus tareas y mandatos legales, pero no un cambio significativo en los recursos humanos y financieros a su disposición (recuadro 4.9).

En materia de denuncias, según datos del Minae (Sinac-Minae, 2016), en 2015 el 75% de las denuncias (969) correspondió a delitos forestales (la Ley Forestal, n° 7575 tipifica más de doce conductas sancionadas penalmente). El Sinac reporta para ese mismo año más de 20.000 acciones o actividades de prevención, control y protección aunque se registra una tendencia a la baja en las labores de resguardo en las áreas de conservación, que pasaron de 160.000 horas invertidas en 2013, a 130.000 en 2015 (Sinac-Minae, 2016). La información disponible no permite extraer conclusiones

RECUADRO 4.9

Cambios en las competencias y estructura del Sinac. 2005-2015

Marco de creación de competencias. El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) fue creado mediante el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, de 1998, como una dependencia del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae). Tanto esa Ley como normas posteriores le han asignado competencias en cuatro grandes ámbitos: forestal, vida silvestre, áreas silvestres protegidas y control y protección de cuencas. En 2004, un voto de la Sala Constitucional ratificó las disposiciones de la Ley de Biodiversidad con respecto a la estructura y funcionamiento del Sistema y el ejercicio pleno de las facultades de sus órganos, como los consejos regionales y el Consejo Nacional de Áreas de Conservación.

Otros mandatos establecidos por legislación o jurisprudencia. Entre 2005 y 2015 no cambiaron los mandatos centrales del Sinac. No obstante, la "Ley de manejo, uso y conservación de suelos" da atribuciones legales al Minae. Asimismo, el voto 16938-2011 de la Sala Constitucional declaró que los humedales son parte del Patrimonio Natural del Estado (PNE) y por ende, es deber del Sistema administrarlos y protegerlos, algo que hasta entonces no estaba claro en la interpretación de la normativa por parte de las instituciones ambientales. También varios dictámenes de la Procuraduría General de la República (en especial el 297-2004), informes de fiscalización de la Contraloría General de

la República y otras sentencias del tribunal constitucional han reiterado que los terrenos boscosos o de aptitud forestal administrados por el Inder o las áreas a cargo de las municipalidades en la zona marítimo-terrestre forman parte del PNE y deben ser administrados por el Sinac.

Cambios en la estructura orgánica. En el período analizado, el Sinac modificó su estructura administrativa. Pasó de una conformación por gerencias (de Áreas Silvestres Protegidas, de Manejo de Recursos Naturales, de Vida Silvestre y de Ordenamiento Territorial y Cuencas) a una por departamentos (de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos; de Participación Ciudadana y Gobernanza; de Prevención, Control y Protección e Información y de Regularización del Territorio). Además, incorporó nuevas dependencias y comisiones, entre ellas el Programa Nacional de Humedales; el Comité Nacional de Humedales; la Comisión Nacional y el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego; el Comité Técnico de Incendios y el Centro Nacional de Manejo Integral del Fuego. Hasta hoy mantiene su organización territorial basada en once áreas de conservación, pero se discute una propuesta para su reforma, con base en la regionalización que utiliza el Mideplan.

Políticas y procesos relevantes del período. En los últimos diez años, además de las nuevas competencias y los cambios organizacionales, se elaboró el Plan Estratégico y

el Plan de Acción del Sinac 2005-2015 y se adoptó una serie de instrumentos de política pública que asignan roles importantes al Sistema, entre los que cabe destacar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, la Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego y su Plan Nacional de Acción, y la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030.

Programas o proyectos de apoyo existentes o por desarrollar. El Sinac participa o se beneficia de numerosos proyectos que implican inversiones de varios millones de dólares, financiados por entidades como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), las agencias de cooperación internacional de Alemania (GIZ) y Japón (JICA) y la asociación Costa Rica por Siempre (creada en 2010). También colabora en el desarrollo de programas de canje de deuda por naturaleza con diversos países, así como en iniciativas regionales de cooperación y asistencia bilateral, entre otros.

Recursos humanos y financieros. Pese al aumento de competencias y tareas, según la información disponible, correspondiente al quinquenio 2011-2015, el personal de las áreas de conservación se mantiene constante (entre 1.183 y 1.238 funcionarios), mientras que en el ámbito financiero el presupuesto institucional disminuyó un 2,3% en términos reales.

Fuente: Cabrera, 2016 e información del Sinac-Minae.

sobre los resultados de las denuncias, es decir, en qué casos se tomaron medidas administrativas contra los infractores y cuál fue su resolución final. Tampoco hay seguimiento de los casos presentados ante el Ministerio Público.

Por otra parte, a partir del 2013 la Contraloría Ambiental del Minae activó el Sistema Integrado de Atención de Denuncias Ambientales (Sitada). En 2015 ingresaron a él 2.069 casos (cuadro 4.9), de los cuales se atendió el 88,4% y se resolvió el 72,8% (no se cuenta con datos

que especifiquen de qué manera). De las denuncias resueltas el 85,7% se cerró²¹, un 11,7% fue enviado al Ministerio Público, un 1,8% al Tribunal Ambiental Administrativo y un 0,3% al Registro Minero.

En el caso del Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), a diferencia de otros órganos del Minae su función básica es recibir y tramitar denuncias por violación a la legislación ambiental y, de ser procedente, imponer medidas administrativas, indemnizaciones, y más

recientemente multas, a tenor de lo dispuesto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Gracias a ello es posible conocer con más detalle el destino de los casos presentados y la capacidad de resolución. En 2015 se interpusieron 206 denuncias, concentradas en temas forestales (incluyendo áreas de protección de cuerpos de agua), humedales y, en menor grado, manejo de residuos sólidos y aguas residuales. Este fue el año de menor número de asuntos tramitados desde 2010, y de ellos se mantienen

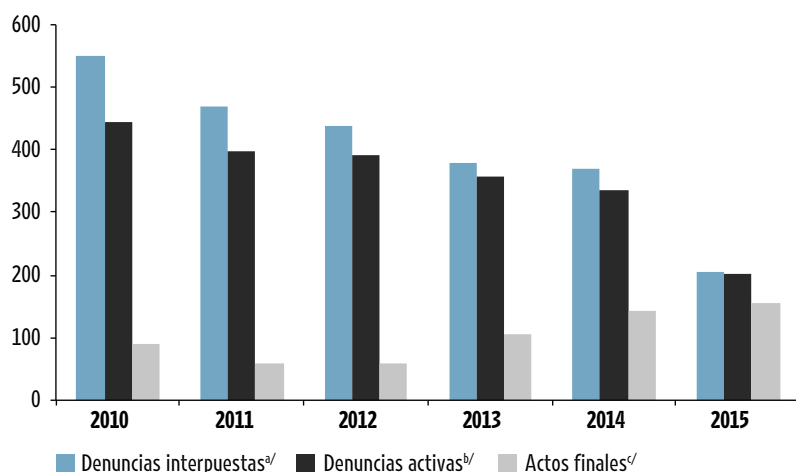
CUADRO 4.9

Denuncias recibidas por el Sitada, según recurso afectado. 2015

Infracción o recurso afectado	Número	Porcentaje
Recurso forestal	1.017	49,1
Biodiversidad	314	15,2
Recurso hídrico	297	14,3
Explotación minera	121	5,9
Contaminación del aire	70	3,4
Contaminación por residuos sólidos	69	3,3
Suelos	56	2,7
Pesca continental	31	1,5
Combustibles derivados del petróleo	30	1,5
Pesca marítima	20	1,0
Otras	14	0,7
Contaminación sónica	11	0,5
Viabilidad ambiental	11	0,5
Patrimonio arqueológico	8	0,4

Fuente: Sitada, 2016.

GRÁFICO 4.6

Cantidad de denuncias y actos finales del Tribunal Ambiental Administrativo

a/ Denuncias interpuestas: infracciones a la normativa ambiental puestas en conocimiento del Tribunal, para la apertura de un expediente administrativo.

b/ Denuncias activas: expedientes que aún se encuentran en investigación.

c/ Actos finales: resoluciones que dan por cerrados los expedientes administrativos.

Fuente: Cabrera, 2016, con datos del TAA.

activos 201 (solo cinco fueron resueltos de algún modo). Desde la perspectiva de las capacidades, se percibe una baja tasa de resolución con respecto a la totalidad de expedientes ingresados (gráfico 4.6). De los 154 actos finales emitidos en 2015, la mayoría (81,2%) fueron desestimaciones, cinco homologaciones y veinticuatro fallos resolutivos.

Para atender un circulante aproximado de 3.200 expedientes, el TAA tiene tres jueces titulares y sus respectivos suplentes, un equipo de siete abogados, una unidad técnica conformada por dos biólogos y un área administrativa de cinco personas. Además, se ha integrado de manera temporal una economista facilitada por otro órgano. En 2014, tras un

cambio de integración del Tribunal, se iniciaron acciones de mejora en cuanto al tiempo dedicado a los expedientes, agilización de trámites y otros procesos (Cabrera, 2016).

Pasos incompletos al ejecutar políticas públicas: el caso del Presol

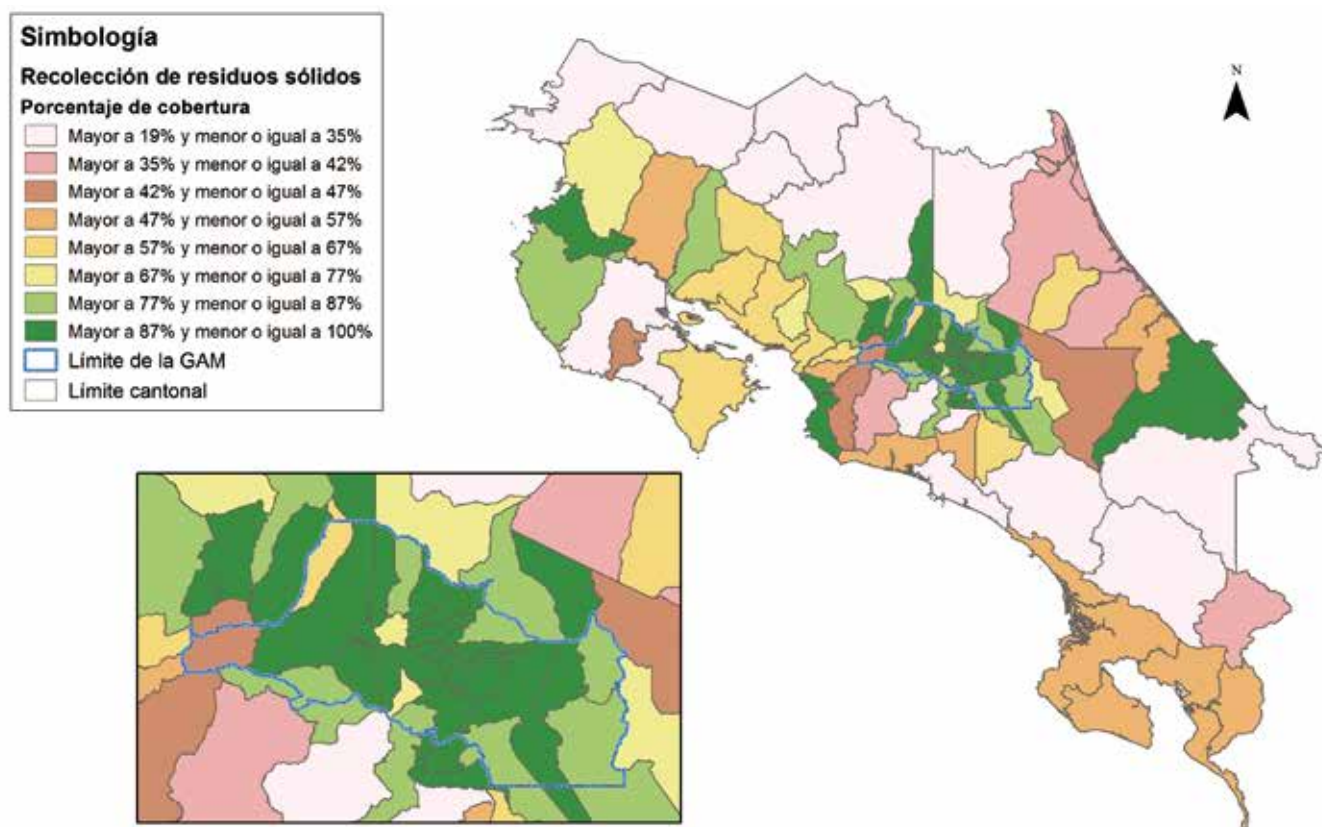
Un tercer aspecto que permite medir las capacidades institucionales es la ejecución de las metas y tareas que se van estableciendo año con año en los documentos de política pública (planes, programas, estrategias). Sobre este tema, la CGR y diversos actores sociales han señalado cuán lentos y a veces nulos son los avances, como sucede en el caso de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, entre otros instrumentos que han sido objeto de fiscalización.

Para ilustrar este punto, se analizó el avance en el cumplimiento del Plan de Residuos Sólidos (Presol), oficializado en 2008, en el cual se definen las acciones gubernamentales y privadas para la gestión integral en esta materia, tanto a nivel nacional como regional. El Plan está compuesto por cinco ejes: i) técnico, ii) legal-administrativo, iii) institucional y organizacional, iv) educación y sensibilización, y v) económico. La evaluación realizada por ProDUS-UCR (2016) comprobó que los avances han sido parciales. Se encontraron logros significativos en los ejes legal, institucional y educativo, mientras que en las áreas técnica y económica hay varios retos pendientes. Algunas tareas establecidas en el Plan no se concretaron, y otras se hicieron de modo distinto al indicado.

En primer lugar, en el ámbito técnico, el análisis muestra rezagos en el tema de recolección. Hay 46 cantones con coberturas superiores al 77% de los hogares, 23 están en el rango de entre 47% y 77% y 12 están por debajo del 47% (mapa 4.1). Con las proporciones más bajas sobresalen Guatuso, Upala, León Cortés, Nandayure, Los Chiles, Talamanca y Turrubares. A nivel nacional, alrededor de un 83% de los hogares dispone de los residuos sólidos mediante el traslado en camiones recolectores, pero con notables diferencias entre la GAM (más del 90%) y la zona rural (menos del 50%; INEC, 2011a). En cuanto a los materiales

MAPA 4.1

Cobertura de recolección de residuos, por cantón (porcentajes)



Fuente: ProDUS-UCR, 2016.

“valorizables” el avance es limitado: 31 cantones no recolectan este tipo de residuos y en 14 se recupera menos del 1%.

Entre los retos centrales en esta materia están la creación del Sistema Nacional de Información sobre la Gestión Integral de Residuos, la implementación de tecnologías eficientes para la valoración de residuos sólidos y la planificación de las rutas de recolección. Según la CGR (2016), en 74 de los 81 gobiernos locales las rutas fueron demarcadas sin estudios técnicos y, entre otras deficiencias, presentan traslapes.

En el ámbito económico el Presol dispuso la creación de mecanismos de financiamiento, lo cual se materializó en el Fondo Nacional para la Gestión Integral de Residuos. Sin embargo su ejecución no ha sido posible, por varias razones. En primer lugar, los recursos recaudados –549.700 colones a mayo de 2016– son insuficientes para desarrollar proyectos en este campo (E²²: Androvetto).

En segundo lugar, los entes responsables (Gobierno Central, municipalidades, IFAM) no han presentado una cartera de proyectos para la ejecución de los fondos (E: Androvetto, 2016).

El gasto municipal en manejo y disposición final de residuos sólidos es sumamente dispar. En términos per cápita se hacen evidentes las diferencias entre gobiernos locales urbanos, por un lado, y rurales y costeros, por el otro. El gasto de los cantones que más invierten en este rubro (destacados en azul en el mapa 4.2) es diecinueve veces mayor que el de aquellos que reportan los menores egresos (en rojo). En una consulta a 52 municipalidades y seis concejos municipales realizada por ProDUS-UCR y el PEN, se determinó que el 76% de los ayuntamientos cobra tarifas diferenciadas por el servicio de recolección y tratamiento de residuos sólidos, un 10% aplica una tarifa escalonada y un 15% tiene una tarifa única. En general, la actualización de tarifas es una

de las limitaciones recurrentes en este campo (CGR, 2015).

En el ámbito institucional y organizacional, se encontró que cerca del 70% de los gobiernos locales –incluidos los concejos municipales de distrito– cuenta con un plan de gestión de residuos sólidos, un 15% lo tiene en proceso de aprobación y un 13% trabaja en su elaboración. Solo una municipalidad carece de un plan de este tipo (ProDUS-UCR, 2016). La mayoría ha creado comités o comisiones para la gestión de residuos sólidos (76,3%) y más de la mitad dispone de reglamentos (Uned-IFAM, 2016).

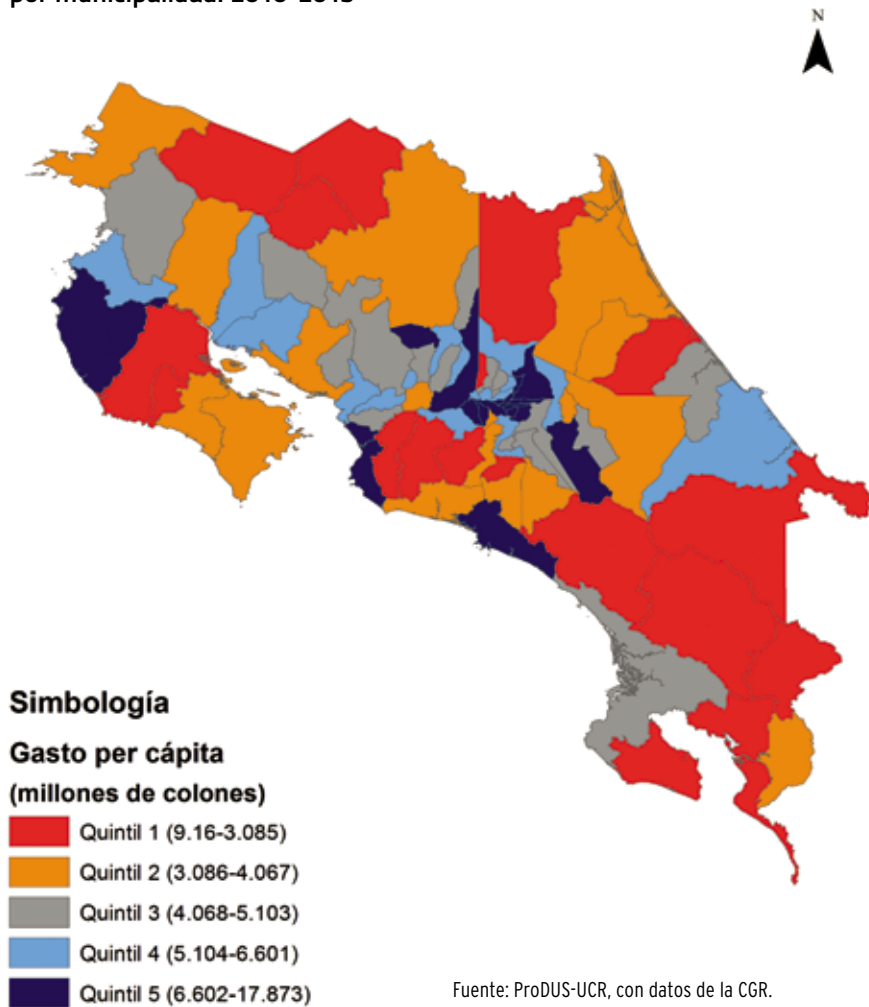


PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RESIDUOS SÓLIDOS

véase ProDUS-UCR, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

MAPA 4.2

Gasto per cápita en manejo y disposición final de residuos sólidos, por municipalidad. 2010-2015



En el ámbito legal, desde la adopción del Presol se ha implementado una decena de normas (cuadro 4.10), entre las que destaca la Ley sobre la Gestión Integral de Residuos. También se emitieron reglamentos para la gestión de materiales específicos, como los residuos sólidos ordinarios (decreto 36093-S), los residuos electrónicos (decreto 35933-S) y los residuos peligrosos (decreto 37788-S-Minae). Además, hay normas promulgadas en el marco del Presol que regulan los sitios donde terminan los residuos, sea para su valorización o su disposición final (decreto 35906-S).

Paralelamente se adoptó un conjunto de disposiciones sobre asuntos no contemplados en el Presol (cuadro 4.11), mientras que para varios temas sí incluidos en el Plan no se ha emitido la normativa correspondiente (aprovechamiento de residuos orgánicos, residuos de pesticidas y contaminantes orgánicos persistentes, residuos fitosanitarios, entre otros). Además, el 56% de las normas vigentes requiere actualización.

En el ámbito educativo, en 2011 comenzó a operar el “Programa nacional de educación para la gestión integral de residuos sólidos”, se dispuso que todas las escuelas y colegios, públicos y privados, deben contar con un plan de manejo y se puso en marcha un “Proyecto de educación para la gestión integral de residuos sólidos en centros educativos”. Adicionalmente, el MEP ha incluido esta temática en los programas de estudio de los distintos niveles de enseñanza.

CUADRO 4.10

Normas sobre residuos sólidos adoptadas después de la oficialización del Presol

Estatus	Nombre de la norma	Año de aprobación
Contempladas en el Presol	Ley sobre la Gestión Integral de Residuos	2010
	Política Nacional sobre Residuos Sólidos	2010
	Reglamento sobre el manejo de residuos ordinarios sólidos	2010
	Reglamento para la gestión integral de los residuos electrónicos	2010
	Reglamento de centros de recuperación de residuos valorizables	2010
	Reglamento general de la Ley para la Gestión Integral de Residuos	2012
	Reglamento general para la clasificación y manejo de residuos peligrosos	2013
	Reglamento sobre rellenos sanitarios	2014
No contempladas en el Presol	Reglamento para la disposición final de medicamentos, materias primas y sus residuos	2010
	Reglamento para la elaboración de programas de gestión ambiental institucional en el sector público de Costa Rica	2011

Fuente: ProDUS-UCR, 2016.

CUADRO 4.11

Normas sobre desechos sólidos que no corresponden con las disposiciones del Presol

Situación de la norma	Norma exigida	Instrumento existente
No cumple con las exigencias del Presol	Reglamento para residuos de construcción y escombros Reglamento de residuos electrónicos y electrodomésticos Reglamento de recuperación de residuos automovilísticos	Guía de manejo de escombros y otros residuos de la construcción Reglamento para la gestión integral de los residuos electrónicos Reglamento sobre llantas de desecho
Emitida antes de la entrada en vigencia del Presol	Reglamento de combustibles alternos para hornos cementeros Reglamento para residuos hospitalarios e infecciosos	Reglamento de requisitos, condiciones y controles para la utilización de combustibles alternos en los hornos cementeros Reglamento sobre la gestión de desechos infecto-contagiosos que se generan en establecimientos que prestan atención a la salud y afines

Fuente: ProDUS-UCR, 2016.

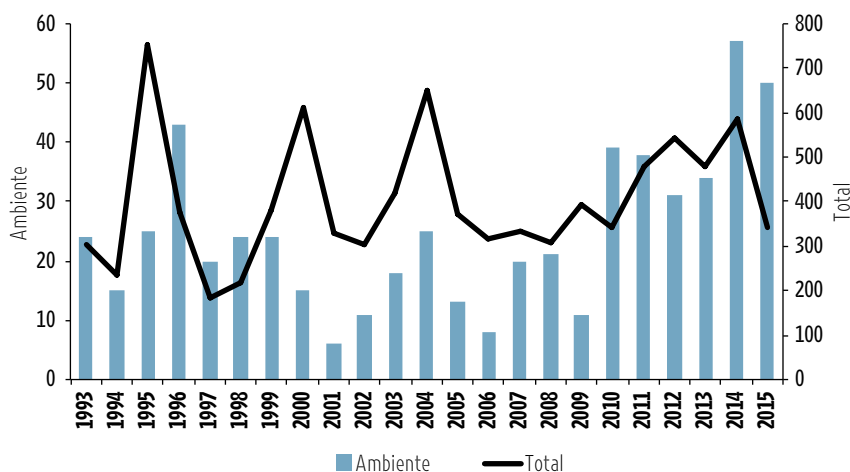
Finalmente, en cuanto a la sensibilización los avances son parciales. Se han llevado a cabo campañas sobre gestión de residuos, pero no han sido articuladas ni han tenido la continuidad debida. No existe una estrategia de comunicación masiva, ni un inventario de los recursos disponibles para comunicación, como lo estipula el Presol (ProDUS-UCR, 2016).

Un Estado débil en prevención y control se convierte en objeto de conflictos sociales

Junto a los problemas de incumplimiento de la normativa y las pocas capacidades públicas de prevención y fiscalización, el país vive una época de fuerte conflictividad ambiental que se enfoca mayoritariamente en el Estado y, por tanto, refleja esas limitaciones. En el balance del 2015 sobresale el hecho de que la protesta social sobre otros temas, después de un largo episodio de cerca de cuatro años, regresó a sus niveles previos, pero en materia ambiental se mantuvo por encima del promedio. Este apartado analiza las acciones colectivas en este ámbito, y presenta dos casos que confirman que la conflictividad se relaciona en parte con las débiles capacidades de gestión ambiental aquí analizadas.

Según la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, la protesta sobre asuntos ambientales siguió un patrón distinto al de otros temas. En 2015 ambos bajaron con respecto al año anterior (gráfico 4.7), pero con una diferencia esencial: el

GRÁFICO 4.7

Acciones colectivas sobre asuntos ambientales y la totalidad de temas

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

número de movilizaciones relacionadas con el medio ambiente (50) mantuvo un nivel alto, y acumuló seis años de los mayores registros desde 1993 (con excepción de 1996). En otras palabras, la conflictividad en el país se redujo, pero no en materia ambiental. De hecho, se consolidó una tendencia al aumento de su participación en el total de acciones colectivas, que alcanzó su punto más alto en más de dos décadas (14,7% del total).

Mientras en 2014 el tema del agua fue el principal movilizador, en 2015 el detonante fueron los recursos marino-costeros, particularmente en septiembre, cuando se dieron nueve protestas simultáneas en varias comunidades pesqueras.

Le siguieron en orden de importancia los conflictos por el agua y la sequía en el Pacífico Norte, la oposición al desarrollo de obras de la empresa APM Terminals en el puerto de Moín y la demanda de aprobación de la Ley de Bienestar Animal. Con algunas acciones más aisladas resaltan los movimientos contra el proyecto hidroeléctrico Diquís, los impactos del cultivo de piña, la coineración de residuos y el aleteo del tiburón. También generó manifestaciones ciudadanas el juicio por el asesinato del ambientalista Jairo Mora; sobre este último cabe resaltar que en marzo de 2016 el Tribunal Penal de Limón -en juicio de reenvío ordenado por el Tribunal

de Apelaciones- condenó a los imputados a veinticinco años de prisión, en un fallo que confirmó que el homicidio se debió a conflictos entre la víctima y los condenados, por el trabajo del primero en defensa de las tortugas.

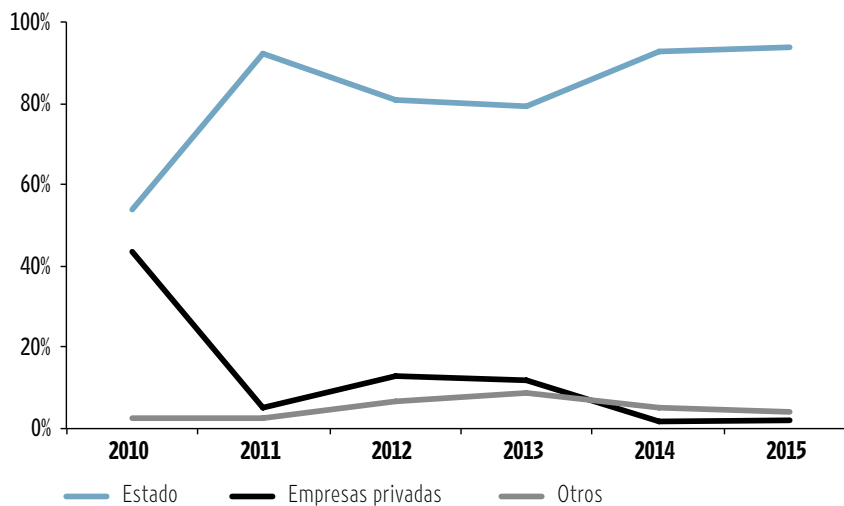
Tres elementos más caracterizaron el 2015, dos de ellos similares a la tendencia del período 1993-2015. Por una parte, se mantuvo el tipo de protesta “de la calle”. Las marchas, concentraciones y bloqueos representaron el 68% de las movilizaciones. Lo distinto fue que los vecinos y las organizaciones ambientalistas, aunque siguieron siendo los principales actores (26% y 24% en promedio, respectivamente, durante el período), perdieron participación, dado que un 20% de las acciones colectivas fue llevado a cabo por productores agropecuarios y pesqueros, su porcentaje más amplio en años recientes. Por último, una vez más el Estado fue el principal destinatario de la protesta ambiental, con el 94% (gráfico 4.8).

Entre los conflictos vigentes, este apartado analiza, con base en el trabajo de Cabrera (2016), dos casos²³ que combinan implicaciones ambientales con aspectos legales relevantes para entender las dificultades que tiene el aparato público para ejercer sus funciones de prevención y control. El primero tiene que ver con la coincineración de residuos sólidos ordinarios para generar energía. Ante el interés de algunas empresas privadas y municipalidades (en especial la Federación de Municipalidades del Área Metropolitana) por desarrollar proyectos de este tipo, y debido a la presentación de solicitudes para obtener la respectiva viabilidad ambiental ante la Setena, surgieron cuestionamientos de ONG y del propio Gobierno en torno a la conveniencia de esta actividad, sobre la cual además no existía normativa específica²⁴. En 2014, mediante el decreto 38500-S-Minae, se estableció una moratoria nacional en esta materia y se suspendió la valoración de los expedientes en curso en la Setena. El decreto fue impugnado ante la Sala Constitucional, pero la acción fue rechazada por el fondo en la sentencia 6059-2015.

Meses después se emitió el decreto 39136-S-Minae, “Reglamento sobre condiciones de operación y control de

GRÁFICO 4.8

Acciones colectivas ambientales, según destinatario



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

instalaciones para coincineración de residuos sólidos ordinarios” (más detalles en Cabrera, 2016) y se derogó la moratoria antes citada. También en este caso se presentó una acción de inconstitucionalidad, en 2016, argumentando, entre otros aspectos, contradicción con leyes y convenios internacionales, principios del derecho ambiental (no regresión, precautorio, derecho a un ambiente sano, desarrollo sustentable, metas en materia de cambio climático), impactos ambientales potenciales y problemas en las capacidades públicas para el control de la actividad. El recurso fue admitido por la Sala Constitucional. Cabe agregar que diversos estudios (Sáurez, 2011; Carranza y Monge, 2014) han señalado que, en términos generales, Costa Rica no reúne las condiciones para producir electricidad mediante tecnologías de tratamiento térmico, debido a que los residuos presentan condiciones de alta humedad y, por tanto, no son aptos para la coincineración.

Por ahora, se trata de un conflicto más que ha sido judicializado. Al ser admitida la acción de inconstitucionalidad se detuvo la aplicación del decreto 38500. Posteriormente, el decreto 39136 también fue cuestionado ante la Sala Constitucional y era un tema pendiente al cierre de edición de este Informe. Desde el punto de vista ambiental, el segundo decreto generó cuestionamientos

relacionados con: i) la compatibilidad de la regulación con la jerarquización de los procesos de manejo de residuos en la práctica²⁵, y ii) las capacidades técnicas para fiscalizar el cumplimiento de los estrictos requisitos del Reglamento. Desde la perspectiva contraria, se aduce que la coincineración es un avance tecnológico que ayuda a resolver problemas de disposición final de residuos y que contribuiría con la generación de energía.

El segundo caso analizado se relaciona con la aplicación de la normativa pesquera, particularmente con el otorgamiento de permisos de la Cites²⁶ para la exportación de aletas de tiburón martillo, tema que se convirtió en una de las controversias ambientales más visibles a inicios del 2015. El tiburón martillo es una especie ahora incluida en el Apéndice II de Cites (vigente desde septiembre de 2014). El conflicto se dio a raíz de una segunda solicitud, presentada por Costa Rica²⁷ en febrero de 2015, para que se autorizara la exportación de aletas, ante la cual la mayoría de los integrantes del Comité Científico Cites brindó un criterio negativo, debido a la ausencia del “Dictamen de extracción no perjudicial” que se requiere antes de decidir sobre la posible exportación de una especie o sus subproductos, si se encuentra en el Anexo II. No obstante, en ese mismo año el Sinac autorizó la exportación de aletas (resolución R-Sinac-DE-011),

decisión que fue avalada por el Incopescas aduciendo motivos de interés público (Cabrera, 2016).

Posteriormente, el Sinac manifestó que no otorgaría más permisos mientras no existiera el respectivo “Dictamen de extracción no perjudicial”. Ese documento fue elaborado por el Consejo de Representantes de Autoridades Científicas Cites de Costa Rica en agosto de 2015, para el tiburón martillo común y dos especies semejantes incluidas en el Apéndice II. El dictamen de mayoría resultó negativo, e indica que, desde el punto de vista científico, no es posible exportar carne, aletas u otros productos de manera que se garantice la sostenibilidad del recurso, entre otras razones debido a la falta de información adecuada sobre las poblaciones, los potenciales impactos de su exportación y las dificultades para asegurar la trazabilidad. Se recomendó un plazo de un año para evaluar de nuevo los datos. Cabe mencionar que Incopescas y el TEC no compartieron la decisión del Consejo de Representantes (Cabrera, 2016).

Resultados de la gestión ambiental: uso y estado de los recursos naturales

Los limitados alcances de la gestión pública en algunos aspectos centrales para la sostenibilidad ambiental (como su evaluación y control efectivo), derivan en una escasa capacidad de cambio en los patrones de uso del territorio y los recursos naturales, tarea que se ha postergado en parte por una noción imprecisa sobre la invariabilidad de la riqueza natural del país. Los resultados de la gestión ambiental tienen que ver con los procesos y capacidades expuestos en las secciones anteriores, así como con el comportamiento ciudadano, el consumo, las actividades productivas y la forma en que la población se asienta en el territorio. El seguimiento de estos temas a lo largo de los años ha tenido como punto de partida el reconocimiento de que Costa Rica combina una serie de logros en conservación, con un equilibrio ecológico negativo derivado de patrones insostenibles. Algunos índices internacionales permiten visualizar esta combinación de fortalezas y debilidades

RECUADRO 4.10

El desempeño ambiental de Costa Rica según indicadores internacionales

Este Informe utiliza dos indicadores principales para medir el desempeño ambiental del país en su conjunto: la huella ecológica (con la metodología de la Global Footprint Network) y el índice de desempeño ambiental (EPI)²⁸ elaborado por el Centro de Derecho y Política Medioambiental de las universidades de Yale y Columbia. Con respecto al primero se han hecho análisis a profundidad durante los últimos años y para esta edición no hay cambios que reportar (véase el cuadro 4.1).

En cuanto al EPI, entre 2012 y 2014 hubo un cambio drástico en la posición de Costa Rica, que pasó del puesto 5 al 54 a nivel mundial, particularmente por la inclusión de nuevos indicadores que

castigaron su calificación en varias materias, sobre todo el manejo de aguas residuales y las emisiones contaminantes. En la medición de 2016 se percibe una mejora: el país pasó al lugar 42 (primero de América Latina y el Caribe) entre los 180 países evaluados (subió doce posiciones con respecto al 2012, aunque perdió 37 desde su primera medición; Hsu et al., 2016). Mejoró en los temas de bosques, recurso hídrico y emisiones de carbono, pero empeoró en los de agricultura, pesquerías, biodiversidad y hábitat (cuadro 4.12). Por la fecha de publicación del índice, el análisis de las razones que explican los cambios queda pendiente para la próxima edición de este capítulo.

de la gestión ambiental en su conjunto (recuadro 4.10); uno de ellos es la huella ecológica, cuyo análisis ha revelado que el ritmo de consumo supera la capacidad del territorio para satisfacerlo, sin que se observen tendencias de mejora recientes. Esto complica el logro de la aspiración planteada en este capítulo, de hacer un uso de los recursos naturales acorde con su capacidad de reposición.

Con este panorama de fondo, el primer apartado de esta sección se centra en el estado y uso de la energía, el agua, los ecosistemas, la biodiversidad, los bosques y los recursos marino-costeros. En la sección final se valoran los resultados de la gestión ambiental en cuanto a los usos del territorio, desde tres puntos de vista: el modelo de ciudad en la Gran Área Metropolitana, la incorporación de prácticas sostenibles en la agricultura y el impacto de los desastres.

El transporte potencia el impacto ambiental del uso energético

Los patrones de consumo energético son el principal impulsor del aumento en la deuda ecológica del país en años recientes. Por ello constituyen un desafío central para la sostenibilidad, no

CUADRO 4.12

Posición de Costa Rica en el índice desempeño ambiental, por área. 2014 y 2016

Indicador	Posición	
	2014	2016
Puntuación global	54	42
Salud ambiental	49	23
Impacto sobre la salud	50	26
Calidad del aire	27	17
Agua y saneamiento	69	60
Vitalidad de ecosistemas	81	67
Recursos hídricos	125	91
Agricultura	44	155
Bosques	95	57
Pesquerías	19	56
Biodiversidad y hábitat	33	46
Clima y energía	98	42

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

solo ambiental, sino social y económica. Aunque existe una base de fuentes renovables que podrían mejorar la matriz energética, la composición del consumo, aunque necesita cambios urgentes, es lenta de modificar. Particularmente, la dependencia de combustibles fósiles y

la estructura del sector transporte (sobre los cuales se presentan nuevos datos en esta edición) no han sido abordados con la atención requerida.

Al analizar la oferta de energía primaria²⁹, se observan datos centrados en fuentes limpias, dado que no se incluyen los hidrocarburos importados y la mayor parte está enfocada en la producción de electricidad. Si bien esa oferta se sustenta en fuentes limpias, de acuerdo con los expertos tan solo se aprovecha el 54,1% del potencial geotérmico, el 31,1% de la biomasa, el 16,1% del eólico y el 31% del hidroeléctrico (DSE-Minae, 2016a). Esto obedece a diversas trabas económicas y normativas. Un ejemplo de ello se da en el caso de la generación de energía a partir de biomasa, para la cual no es posible usar otras fuentes distintas al bagazo de caña porque no existe una metodología tarifaria que lo permita (Herrera, 2016b). Por su parte, la capacidad instalada en energía solar es de 12,7 megavatios y el potencial identificado es de 126. Según autoridades del ICE, hay que considerar que su desarrollo puede representar un costo para el sistema; dada la variabilidad de las condiciones meteorológicas, debe existir un respaldo con otras fuentes para suplir la generación eléctrica en situaciones en las que no se pueda aprovechar la radiación solar (E: López, 2016).

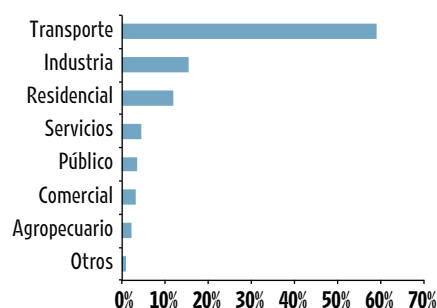
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN ENERGÉTICA DE COSTA RICA

véase Herrera, 2016b, en www.estadonacion.or.cr

Sin embargo, en términos ambientales, el principal efecto lo tiene la estructura del consumo. Durante el 2015, el 66% del consumo final de energía comercial³⁰ se abasteció con hidrocarburos. Si se considera la energía secundaria³¹, la composición es la siguiente: 72,9% derivados del petróleo, 25,1% electricidad y 2% coque. Los productos de mayor demanda (diésel y gasolinas regular y súper) crecieron con respecto al 2014 (5,3%, 3,1% y 14,8%, respectivamente). En los tres casos el

GRÁFICO 4.9

Distribución del consumo de energía secundaria, por sector. 2015



Fuente: DSE-Minae, 2016a.

aumento registrado es superior a la tasa promedio de la última década (DSE-Minae, 2016a). Por su parte, el búnker (fuel oil) mostró una disminución entre 2005 y 2015, en buena medida por un menor uso en el sector industrial (principal consumidor).

En 2015 se mantuvo la distribución en el consumo de energía secundaria que ha prevalecido en los últimos años (gráfico 4.9), dominada por el transporte (59,8%), que registró un aumento del 1,6% con respecto al 2014. La industria bajó (3,4% en 2015), debido al mayor crecimiento relativo de los otros sectores, en especial el transporte y los servicios. También se reportan algunas medidas a favor de la eficiencia, como el uso de biomasa

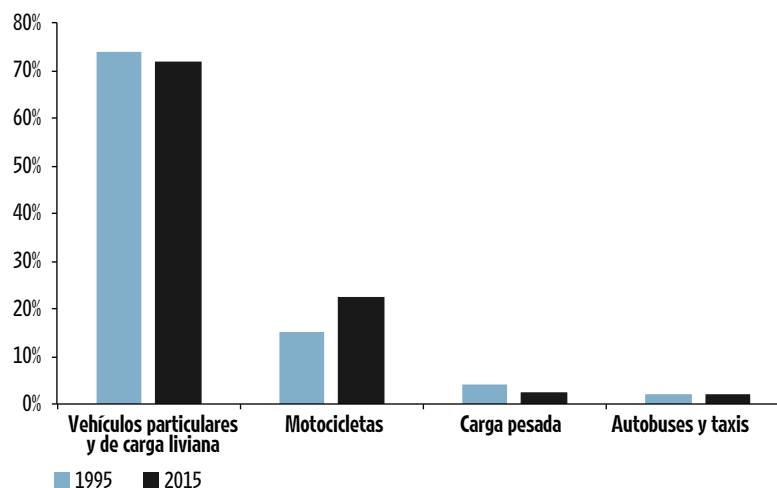
para calderas, la instalación de paneles solares y la adopción de nuevas tecnologías. En el sector residencial el consumo de electricidad se incrementó un 2,7%. Entre 2005 y 2015 la variación fue leve, hecho que llama la atención en vista del crecimiento que muestra la construcción. Para los expertos, el efecto de los precios y el impacto de la crisis económica en el período explican ese comportamiento (Herrera, 2016b; E: Cañas, 2016). Por último, el consumo del sector general³² aumentó un 3,3%, particularmente en el sector servicios y el turismo.

Esta composición centrada en el transporte tiene serias repercusiones en la sostenibilidad y eficiencia energéticas, así como en la emisión de gases contaminantes (más adelante se analiza su relación con el modelo de ciudad en la GAM). Este capítulo no reporta cambios significativos en esa tendencia, pero presenta nuevos datos para entender mejor su impacto ambiental.

Uno de los problemas está en el sistema de transporte público y los patrones de movilidad centrados en un parque automotor creciente. Entre 2014 y 2015 este último aumentó un 6,5% y alcanzó la cifra de 1.489.699 unidades, con un peso mayoritario de los vehículos particulares y de carga liviana (gráfico 4.10). El mayor crecimiento correspondió, por segundo año consecutivo, a las motocicletas (15%), cuyo número pasó

GRÁFICO 4.10

Distribución de la flota vehicular, según tipo de vehículo. 1995 y 2015



Fuente: DSE-Minae, 2016a.

de 289.015 a 332.372. Mientras en 1994 Costa Rica tenía 125,4 automóviles por cada mil habitantes, en 2014 la proporción fue de 293,1 unidades; es decir, la tasa se duplicó, en un período en que la población creció un 43,1%.

El dióxido de carbono generado por el transporte equivale a un 54% de las emisiones netas a nivel nacional; de ese porcentaje, el 41% proviene de los automóviles particulares (DSE-Minae, 2016b). Como se observa en el cuadro 4.13, 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 de monóxido de carbono.

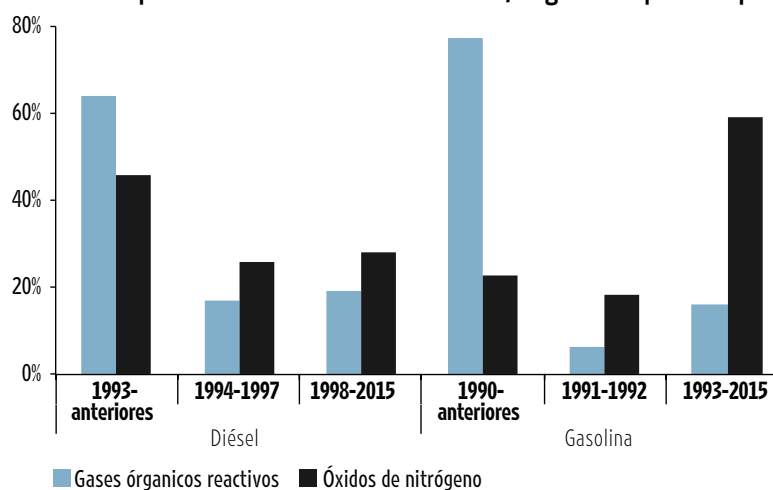
Existe una alta correlación entre la antigüedad de las unidades y el aumento de la contaminación. El 48,8% de los vehículos particulares registra una media de antigüedad igual o superior a quince años. En los taxis y automóviles de carga pesada, tan solo el 6,9% y el 24,6% de

las unidades tienen menos de diez años (Herrera, 2016b). Por tipo de combustible, el 47% de los modelos de 1993 o años anteriores que usan diésel lanzaron a la atmósfera el 64% de los gases orgánicos reactivos (GOR) y el 46% de los óxidos de nitrógeno (NO_x). En los vehículos a gasolina, aquellos que no cuentan con sistemas para controlar sus emisiones – modelo 1990 o anteriores – contribuyeron con el 77,4% de los GOR y el 22,7% de los NO_x en 2015 (gráfico 4.11).

En este escenario, y ante la dificultad

de reducir la dependencia de los hidrocarburos en el sector transporte, se han propuesto medidas como establecer regulaciones estrictas para la importación de vehículos nuevos o usados, modernizar la flota, mejorar la calidad de los combustibles y actualizar la norma nacional sobre calidad del aire (recuadro 4.11). Es tarea pendiente poner en marcha acciones estructurales, que generen impactos de fondo en el ordenamiento territorial urbano y el sistema de transporte público.

GRÁFICO 4.11

Emisiones por año del modelo del vehículo, según compuesto químico^{a/}

a/ Los períodos corresponden a cambios en la tecnología de los procesos de combustión de motores.

Fuente: Herrera, 2016b.

CUADRO 4.13

Emisiones contaminantes, por compuesto químico, según tipo de vehículo. 2015 (toneladas)

Tipo de vehículo	Gases orgánicos totales	Monóxido de carbono	Óxidos de nitrógeno	Dióxido de azufre	Amoníaco	PM_{10}	$PM_{2,5}$	Gases orgánicos reactivos
Autobuses gasolina	17,9	759,3	50,1	0,2	0,2	0,3	0,3	10,0
Autobuses diésel	1.503,0	5.328,0	17.286,0	4,4	13,3	165,0	140,0	1.434,0
Particulares gasolina	126.330,0	547.295,0	39.313,0	203,0	913,0	235,0	114,0	83.859,0
Particulares diésel	3.662,0	1.220,0	2.710,0	2,5	8,0	138,0	113,0	2.885,0
Carga liviana gasolina	6.990,0	160.051,0	6.342,0	34,8	122,0	33,0	17,0	62.307,0
Carga liviana diésel	18.920,0	10.297,0	29.671,0	15,9	48,0	601,0	511,0	17.961,0
Motocicletas	11.901,0	64.638,0	2.787,0	23,4	24,0	80,0	45,0	11.148,0
Carga pesada	15.835,0	10.027,0	22.258,0	7,7	23,0	290,0	246,0	15.110,0
Taxis gasolina	2.334,0	22.092,0	1.935,0	10,0	45,0	12,0	6,0	1.216,0
Taxis diésel	218,0	143,0	244,0	0,4	1,0	22,0	18,0	164,0
Total	187.711,0	821.850,0	122.596,0	302,0	1.197,0	1.576,0	1.210,0	196.094,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INS, 2016.

RECUADRO 4.11

Metas del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 y otras iniciativas en marcha

En 2015 se publicó el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 (decreto 39219-Minae), en el cual se establecen objetivos y metas con el fin de lograr una economía baja en emisiones, mediante la transformación de los procesos de producción, distribución y consumo energético. Para encarar este desafío se consideran dos sectores: transporte y electricidad.

En el primer caso, las acciones se orientan fundamentalmente a promover sistemas de transporte público colectivo eficientes y sostenibles. En forma paralela se busca potenciar el uso de combustibles alternativos, en respuesta a la alta dependencia de los hidrocarburos y la creciente generación de emisiones contaminantes. Además se reconoce la necesidad de mejorar la normativa sobre importación de vehículos nuevos y usados.

En el segundo caso, para mejorar la eficiencia del Sistema Eléctrico Nacional, así como estimular el desarrollo de la generación distribuida y el autoconsumo de electricidad, se considera prioritario actualizar el marco jurídico e institucio-

nal, optimizar los métodos de cálculo de las tarifas de electricidad y elevar la eficiencia de la gestión de las entidades públicas que tienen competencias en este ámbito.

La Dirección Sectorial de Energía reporta que en los últimos años se pusieron en marcha varias iniciativas, a saber: i) prohibición a las instituciones públicas de adquirir equipos ineficientes de iluminación, aire acondicionado y refrigeración (directriz 011-Minae), ii) inicio de la implementación de reglamentos técnicos sobre eficiencia energética, iii) creación del programa de adquisición de vehículos eficientes (PAVE), que en sus dos primeros años propició la comercialización de 520 unidades, y iv) definición de una hoja de ruta para promover la incorporación de vehículos eléctricos en el sector transporte. Dado el tamaño del parque automotor y las necesidades existentes, esos esfuerzos, aunque importantes, son insuficientes.

Fuente: Elaboración propia con datos de Herrera, 2016b, y DSE-Minae, 2016b.

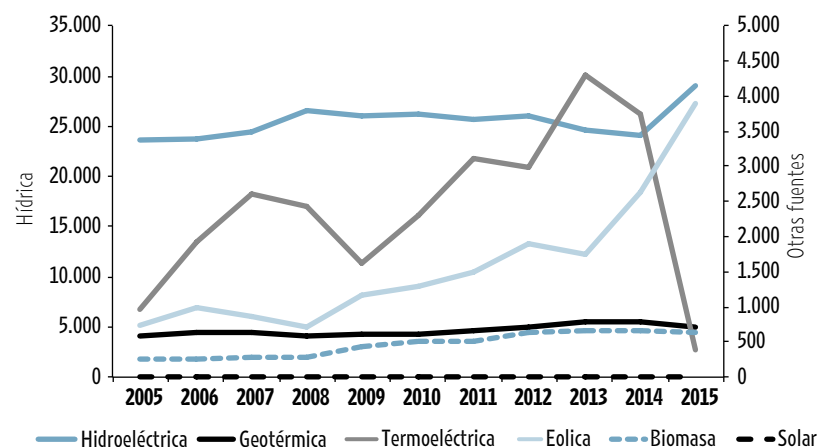
Si bien la matriz energética no mostró cambios significativos en el 2015, un hecho sobresaliente es que el 98,2% de la electricidad se generó con fuentes limpias, lo que llevó a disminuir el uso de las centrales térmicas (gráfico 4.12). Esto se logró gracias a condiciones climáticas que permitieron que las centrales hidroeléctricas trabajaran a su máxima capacidad por varios meses, y también por la planificación realizada por las entidades generadoras. El Sistema Eléctrico Nacional produjo 10.714 GW/h, lo que representa un aumento de 6% en relación con el 2014. El 75,3% correspondió a plantas hidroeléctricas, un 12,8% a geotérmicas, un 10,1% a eólicas y un 1,8% a térmicas (ICE, 2016).

Los datos de 2008-2014 muestran que el crecimiento de la demanda eléctrica no ha sido alto. En 2015 fue de 2,4%, en contraste con la tasa de 4% promedio anual estimada por el ICE para el período 2014-2030 (DSE-Minae, 2015b). Esa estimación justifica las ampliaciones de la capacidad instalada que se han venido impulsando. Por ejemplo, en 2015 entraron en operación cuatro plantas eólicas y una hidroeléctrica, todas del tipo *build-operate-transfer* (BOT). Otro dato sobresaliente del 2015 fue el logro del mayor porcentaje histórico en la capacidad instalada de plantas eólicas (un 8,7%; ICE, 2016).

Entre los desafíos que afronta el país están garantizar una plataforma institucional para la ejecución y seguimiento de la normativa en este campo; impulsar incentivos para el ahorro de energía; estimular la importación de equipos eficientes; actualizar las regulaciones técnicas; articular esfuerzos para financiar programas de administración de energía a nivel industrial, así como programas de educación sobre eficiencia y ahorro energéticos (Herrera, 2016b). Además es importante entender que los cambios para minimizar los impactos del uso de energía no solo dependen del sector; también están relacionados con el ordenamiento territorial urbano y los sistemas de transporte, entre muchos otros aspectos.

GRÁFICO 4.12

Tendencia de producción de energía eléctrica, por tipo de fuente (terajulios)



Fuente: DSE-Minae, 2016a.

Nuevos datos evidencian aumento de la contaminación hídrica

Al igual que la energía, el agua es un recurso de cuya sostenibilidad depende no solo el equilibrio ambiental, sino el desarrollo humano en su conjunto. Los efectos de la variabilidad y el cambio climático acentúan la necesidad de mejorar la gestión, generar información precisa, dar continuidad a los logros en acceso por parte de la población, y afrontar las deudas en materia de protección de fuentes, contaminación, aguas residuales y vulnerabilidad. Este capítulo analiza el tema en dos vertientes: en la sección “Procesos de la gestión ambiental”, se examinó el marco normativo vigente desde 1942, y en esta sección se da seguimiento al estado y uso del recurso, con nueva información para conocer el panorama de la contaminación hídrica.

Según la Dirección de Aguas del Minae, durante el 2015 se otorgaron 461 concesiones nuevas, un 45,5% en las cuencas de los ríos Grande de Tárcoles y San Carlos; el mayor volumen se concesionó en las cuencas del Tempisque (62,4%) y el San Carlos (17,4%). Del total concesionado, un 44,5% se destinó a agroindustria, un 40,4% a actividades agropecuarias y el resto a consumo humano (5,1%), industria (4,4%), riego (3,1%), comercio y turismo (0,2%). No se registraron variaciones atípicas en el uso del agua, pero sí hay datos preocupantes sobre disponibilidad y calidad.

En cuanto al consumo humano, en el año bajo estudio el 99,4% de la población tuvo acceso a servicios de suministro de agua por tubería, el 91,7% recibió agua de calidad potable y el 76,6% agua sometida a controles de calidad. El AyA (que cubre un poco menos de la mitad de la población) reporta un 99% de potabilidad, mientras que las asociaciones comunales (Asada y CAAR, cuya cobertura es cercana al 30%) tiene una media de potabilidad del 80% (Mora et al., 2015). En este aspecto se observan algunas brechas sociales. Cerca de 300.000 personas no tienen acceso a este servicio, y los datos de la Enaho 2015 arrojan una diferencia de 4,6 puntos porcentuales entre los grupos en pobreza extrema que reciben agua por tubería en la vivienda y la población no pobre (cuadro 4.14).

CUADRO 4.14

Abastecimiento de agua en la vivienda, por nivel de pobreza. 2015 (porcentajes)

Forma de abastecimiento	Nivel de pobreza			Total
	Extrema	No extrema	No pobre	
Tubería dentro de la vivienda	93,8	96,9	98,4	97,8
Tubería fuera de la vivienda pero dentro del lote	3,5	1,8	1,2	1,5
Tubería fuera del lote	0,9	0,6	0,1	0,2
No recibe agua por tubería	1,8	0,7	0,3	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

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

En cuanto a la fuente de abastecimiento, un 6% de las personas en pobreza extrema toma el agua de pozos y un 4,2% de ríos, quebradas o nacientes. Esos porcentajes son de 2,3% y 1,7% entre los no pobres (INEC, 2015a).

Por varios años este Informe ha advertido que en la gestión de los acueductos comunales hay un reto central. Una evaluación efectuada entre 2014 y 2015 por el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA, la Aresep y el Ministerio de Salud, a partir de una consulta a 150 organizaciones, encontró que las Asada tienen estructuras muy débiles, no contemplan procesos de planificación y, en su mayoría, no realizan acciones para minimizar la vulnerabilidad al riesgo climático (Aresep, 2016). Con respecto a la calidad del servicio, más del 90% hace análisis periódicos de calidad de agua potable, pero se desconocen sus resultados; el 55,9% no posee concesiones del Minae para el uso de las fuentes y el 97% no tiene estudios hidrogeológicos.

Junto al tema del acceso, se ha venido observando con preocupación el estado de los sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas. En 2015 se mantuvo el predominio del uso de tanques sépticos sobre el alcantarillado (con y sin tratamiento). El primero aumentó de 73% en 2013 a 76,9% en 2015 (Mora et al., 2015). Cabe destacar que en el año analizado finalizó la primera etapa de construcción del sistema de tratamiento Los Tajos, que se espera beneficie a 1.070.000 habitantes a partir del año 2019 (AyA, 2016). A nivel industrial y comercial, según el Ministerio de Salud 1.946 establecimientos presentaron

reportes de operación durante el período 2014-2015. El 54,7% de ellos vierte sus residuos en cuerpos de agua superficial y tan solo un 35,7% lleva a cabo algún tipo de reuso (Herrera, 2016a). Según el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, en el país se han construido 1.830 plantas de tratamiento para aguas residuales ordinarias (CFIA, 2016); asumiendo que todas se encuentran en funcionamiento, ello significa que solo un 16% está reportando sus operaciones al Ministerio de Salud.

El rezago del país en infraestructura y tecnologías para el tratamiento de aguas residuales se traduce en una constante y creciente contaminación de los cuerpos de agua superficiales. Desde 2007 el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA tiene un programa de monitoreo continuo en 64 sitios distribuidos en las diecisiete microcuencas que conforman la subcuenca del río Virilla³³. La caracterización química de las muestras permite conocer la calidad de los cuerpos de agua, comparando los datos de concentración de diversos contaminantes medidos en el campo, contra los valores límite establecidos por ley. Cada uno de los 64 sitios de monitoreo se asocia con una clase de contaminación basada en los grados de pertenencia máximos derivados del análisis Fuzzy³⁴ (FCA, por su sigla en inglés). Como resultado del FCA, se comprobó que 30 de los sitios de monitoreo presentan baja contaminación o están limpios, en 22 la calidad del agua es moderada y los 12 restantes tienen altos niveles de contaminación (la mayoría ubicados en afluentes de zonas urbanas de alta densidad).

Paralelamente se identificaron las principales fuentes que contribuyen a la calidad química de las muestras de agua³⁵, para los tres grados de contaminación. El análisis muestra un aumento de la participación de fuentes de origen humano o “antropogénico”, sobre todo en las zonas de alta contaminación. Al analizar la evolución de los aportes de cada fuente en el período 2007-2009 con respecto al año 2015, en las microcuencas de los ríos Torres, Bermúdez y Segundo se observa una tasa de crecimiento de 10,3% en las contribuciones “antropogénicas” como las descargas de aguas residuales, tanto domésticas como industriales (gráfico 4.13). En estos casos, los parámetros de mayor peso fueron la demanda química de oxígeno (DQO), la demanda biológica de oxígeno (DBO), sólidos suspendidos totales (SST) y amonio, cuyas tasas aumentan entre un 6% y un 22% anual.

Otro estudio realizado por la Dirección de Aguas del Minae y el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA determinó que la mayoría de los ríos de la subcuenca del río Virilla presentan buenos niveles de recuperación de oxígeno a lo largo de su trayecto. Pese a la presencia de fuentes puntuales y tributarias que aportan materia orgánica a los ríos, con excepción del Torres y el Bermúdez en ningún caso se identificaron grados críticos de oxigenación (por debajo de 5 miligramos de oxígeno por litro³⁶). Sin embargo, el estudio también analizó el posible impacto del cambio climático³⁷, y determinó que las variaciones proyectadas en la temperatura y la precipitación podrían comprometer la capacidad de autodepuración de estos cuerpos de agua (Herrera et al., 2015).

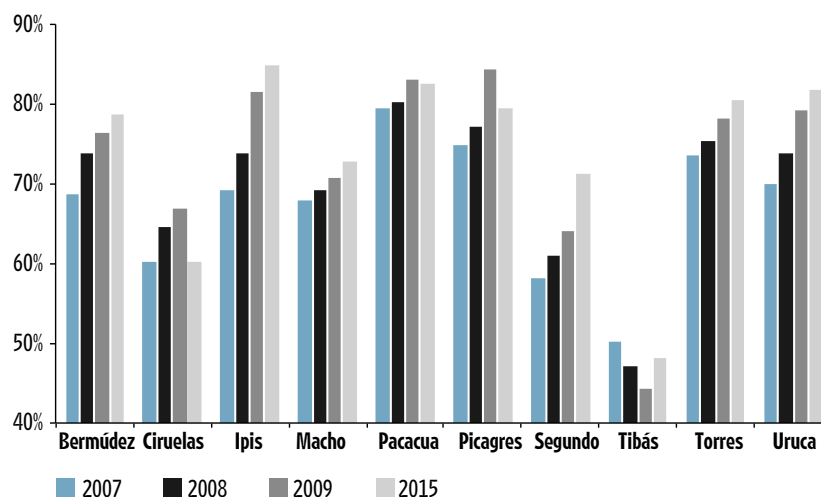


PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RECURSO HÍDRICO Y SANEAMIENTO
véase Herrera, 2016a, en
www.estadonacion.or.cr

En materia de disponibilidad, un diagnóstico del Senara sobre el estado del recurso hídrico en Guanacaste indica que en 2015 se aprovecharon más las aguas subterráneas que las superficiales.

GRÁFICO 4.13

Contribución de fuentes “antropogénicas” a la contaminación en algunas microcuencas del río Virilla



Fuente: Herrera et al., 2015.

Entre concesiones e inscripciones, se contabilizaron 780 puntos de toma de fuentes superficiales versus 1.484 tomas de pozos perforados (Sandí et al, 2016). Esto puede tener relación con la falta de agua causada por el fenómeno de El Niño. Cabe recordar que, según datos de la misma institución, en los acuíferos de Potrero-Caimital y Huacas-Tamarindo se registraron siete y nueve pozos secos, respectivamente. Estudios técnicos han señalado que el segundo de esos acuíferos está en condición de estrés hídrico (Senara, 2015). La Dirección de Aguas del Minae emitió una directriz que suspende los permisos de perforación de pozos para la explotación en estos lugares (pozos nuevos o aumento en los caudales permitidos), hasta que se demuestre con estudios técnicos que la situación ha cambiado.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han hecho otros aportes al conocimiento y generación de instrumentos de gestión del agua (recuadro 4.12). Desde finales de 2013 la Escuela de Química de la UNA cuenta con una red de monitoreo isotópico en precipitación y aguas subterráneas y superficiales en todo el país, lo que ha permitido establecer la línea base para estudios hidrogeológicos detallados. Además, en 2016 se inició el proyecto de cooperación técnica “Seguridad y sostenibilidad hídrica en el

Valle Central de Costa Rica”, una iniciativa que reúne a la UNA, Fundecor y la ESPH, con el objetivo de establecer una red de monitoreo hidrometeorológico y muestreo automático en la zona intermontañosa norte del sistema de acuíferos Barva y Colima (Herrera, 2016a).

Conservación: no caben descuidos en la protección de ecosistemas

Entre todos los recursos del país, su base de territorio protegido, ecosistemas variados y rica biodiversidad son los que más generan réditos en todos los ámbitos del desarrollo humano. Como es sabido, esas fortalezas son fruto de una temprana y sostenida política de conservación, y del logro inédito de haber recuperado cobertura forestal. Anteriores ediciones de este capítulo han profundizado en la relevancia de ese esfuerzo, las políticas que lo permitieron y sus impactos positivos. También se han señalado vacíos en el conocimiento sobre la calidad y estado de los ecosistemas y la biodiversidad, con el propósito de aportar insumos para el diseño de nuevas políticas orientadas a mitigar o eliminar situaciones que ponen en riesgo los avances conseguidos.

Esta sección documenta, por un lado, que las políticas de conservación que han hecho sobresalir a Costa Rica en el plano internacional generan efectos concretos en la calidad ambiental, pero no han sido

acompañadas de programas de seguimiento para conocer el estado real de los ecosistemas y, por otro, que muchas de las decisiones y políticas que se adoptan en esta materia carecen de información científica y técnica que garantice su efectividad. Ello refuerza la noción –ya planteada en la sección “Capacidades para la gestión ambiental”– de que en la superación de las debilidades institucionales está la clave para que el país tenga un mejor desempeño ambiental.

En 2015 no cambió significativamente la situación de las áreas silvestres protegidas (ASP), cuya cobertura se mantuvo en un 26,4% del territorio continental, con un leve aumento en las áreas privadas (Corrales, 2016b). Sin grandes cambios en este sentido, los retos de la conservación en Costa Rica tienen que ver con ecosistemas específicos, como los manglares y los recursos marinos. Este año se ha puesto énfasis en señalar las amenazas específicas que obligan a reforzar la atención en estos ámbitos.

Investigaciones recientes han confirmado que las políticas de conservación aplicadas en el país generan efectos concretos. Un ejemplo muy claro lo documentó un estudio sobre arrecifes y comunidades coralinas en tres áreas protegidas, el cual determinó que un manejo restrictivo tiene impactos directos en la composición y calidad de esos ecosistemas y la salud de la biodiversidad (recuadro 4.13).

En cuanto a las amenazas, un informe del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por su sigla en inglés) señaló que las reservas de la cordillera de Talamanca, La Amistad y el Parque Nacional La Amistad, consideradas una sola unidad entre Costa Rica y Panamá, se encuentran en riesgo ante actividades dañinas como la minería (que Costa Rica prohibió por ley en 2010, para algunas modalidades), el desarrollo de represas hidroeléctricas y el uso insostenible del recurso hídrico (WWF, 2016). Es importante recordar que estas tres reservas fueron declaradas sitios de Patrimonio Natural por la Unesco.

Otra amenaza que compromete la integridad de los ecosistemas son los incendios forestales. En los últimos diecisiete años el área arrasada por estos eventos

RECUADRO 4.12

Esquemas complementarios de protección hídrica: el proyecto “Reabastecimiento de agua a la naturaleza”

Desde 2014, la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor) y un grupo de organizaciones públicas y privadas vienen implementando el proyecto “Reabastecimiento de agua a la naturaleza”, con el propósito de alcanzar, mediante acciones de conservación y restauración del paisaje, un balance en el uso del agua resultante de actividades productivas en las subcuencas de los ríos Virilla y Grande.

Bajo el esquema de reconocimiento económico de los servicios del bosque, en 2015 se logró que, gracias a la presencia de ese ecosistema, 603.200 m³ de agua (1.040 m³ por hectárea) se infiltraran en el suelo, en lugar de perderse en escorrentía superficial. Complementariamente, se puso en marcha un programa de monitoreo para determinar la pérdida del suelo y recolectar datos que permitan establecer una línea base, a fin de comprobar la efectividad o no de las intervenciones en ocho fincas localizadas en el área de influencia del proyecto Agua Tica (una iniciativa público-privada que busca el reconocimiento económico de los servicios ambientales hídricos en las dos subcuencas), las cuales cubren 580 hectáreas bajo convenios de protección de bosque y regeneración natural.

Los resultados del monitoreo muestran que, en las fincas Lajas, Mirador y Codece, las pérdidas de cobertura boscosa no superan las 0,2 toneladas por hectárea por año (t/ha/año) en los usos asociados (pastos, regeneración natural, protección de bosque). Este dato es positivo, pues evidencia que, aunque los terrenos presentan pendientes, la erodabilidad, la erosividad y las prácticas de manejo no generan pérdida del suelo (Guerrero, 2016).

En las fincas Condesa y Lácteos Romero se registran pérdidas de 13 y 156 t/ha/año, respectivamente, sobre todo en las zonas donde existe suelo desnudo y no hay prácticas de manejo sostenible. En Robles del Campanario, pese a contar con altas pendientes cubiertas de bosque y pastos, no se presentan problemas de erosión o pérdida de suelo, ya que el valor más alto no va más allá de 2 t/ha/año. Las condiciones

son muy distintas en Garlope, donde hay sitios que pierden de 75 a 300 t/ha/año, en su mayoría en áreas sin cobertura (camino y zonas sin pastos, por ejemplo). La información recopilada evidencia que, aunque las dos últimas fincas son muy cercanas, las variables relacionadas con el uso del suelo y las prácticas de manejo influyen de modo significativo y diferenciado en cada una de ellas.

Por último, en la finca de la Universidad para la Paz, donde la mayor parte del área corresponde a bosque (241 hectáreas) se comprobó que las pérdidas del suelo en promedio no superan las 155 t/ha/año. No obstante, este valor se considera relativamente alto para zonas de bosque. Esto se debe a la erodabilidad, la erosividad y la longitud y pendiente del terreno, no tanto al tipo de cobertura y las prácticas de manejo (Guerrero, 2016).

Así pues, las proyecciones indican que los casos críticos son los de Garlope y la Universidad para la Paz, donde el uso que más suelo perdería es el pasto, pues en las dos fincas los valores son mayores a 50 t/ha/año. En términos generales, el bosque no presenta problemas de erosión, pues las cifras promedio no superan 1 t/ha/año. Sin embargo, ello no significa que los procesos no ocurran del todo, ya que se estiman pérdidas de 87 t/ha/año en Garlope, cuya área de bosque es de 153 hectáreas.

En cuanto a la reforestación (en la modalidad de aprovechamiento), en Garlope y Lácteos Romero se calculó una pérdida de 76 t/año en un área de 4,3 hectáreas y de 1.413 t/año en un área de 56 hectáreas, respectivamente. Por el tamaño de las fincas, estos valores se consideran altos y son resultado del cambio de uso del suelo. Cabe agregar que los pastos, caminos y servidumbres son usos que generan un gran impacto, tanto en el área total como en el promedio por hectárea. Esta situación, además de reducir la productividad, deteriora los ecosistemas, de modo que la pérdida no es solo de cantidad de suelo, sino también de biodiversidad.

Fuente: Guerrero y Rodríguez, 2016.

RECUADRO 4.13

Arrecifes y corales: manejo restrictivo mejora la calidad de los ecosistemas

Una alta cobertura de coral vivo y algas calcáreas costrosas es indicativo de una buena “salud” arrecifal, o de un buen estado de conservación del ecosistema. Una investigación realizada entre 2013 y 2014 en las áreas de conservación Isla del Coco (Acmic), Osa (Acosa) y Tempisque (ACT) encontró coberturas de coral vivo en promedio de 18%, 16% y 2%, respectivamente. Además, se observó que Acosa tiene la mayor cobertura para un sitio de muestreo específico (83% en el golfo Dulce). Por su parte, en Acmic la cobertura de algas calcáreas costrosas (las cuales ayudan en el asentamiento de corales) fue del 28%, un porcentaje alto en comparación con las otras zonas evaluadas (3% en ACT y 4% en Acosa). En términos de la composición del sustrato, el estado de conservación de los arrecifes de Acmic es alto, el de Acosa intermedio y el de ACT bajo.

El estudio constató que las zonas rodeadas por una extensa área marina protegida, aisladas de poblaciones humanas y bajo una categoría de manejo muy restrictiva (por ejemplo, las islas del Coco y del Caño) es donde se encuentran los mejores arrecifes en términos de estructura y composición. Por el contrario, los sitios expuestos a fuertes presiones extractivas, con pocas medidas de protección, bajas coberturas de coral vivo y que son poco diversos en especies, exhiben baja capacidad de incorporar, recuperar o retener invertebrados o peces. Por tanto, en esos lugares la pérdida de diversidad y de especies de interés comercial es mayor (es el caso de algunas zonas de ACT y Acosa).

En las tres áreas valoradas existe una alta relación entre la categoría de protección y la presencia de especies de macroinvertebrados de valor comercial, que se observan con mayor densidad dentro de áreas

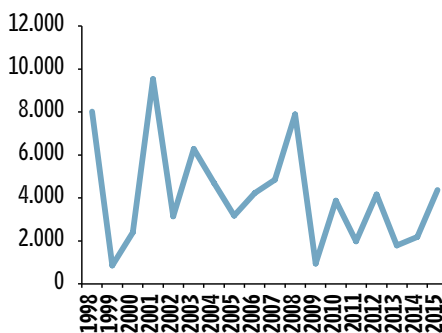
protegidas que fuera de ellas. Por ejemplo, en ACT las langostas o cambutes muestran signos de deterioro, mientras que en Acosa las poblaciones parecen estar más sanas.

Además de aportar nuevos datos, para cada área de conservación el estudio plantea recomendaciones en torno a la desprotección en algunos ecosistemas, lo cual resulta útil para alimentar la toma de decisiones en esta materia. Entre ellas se incluyen programas de manejo de cuencas y restauración de arrecifes, en algunos casos ampliación de áreas protegidas, control de captura de peces y generación de datos que permitan realizar monitoreos, zonificaciones y mejores controles, entre otros.

Fuente: Alvarado, 2014.

GRÁFICO 4.14

Área afectada por incendios forestales dentro de áreas silvestres protegidas (hectáreas)



Fuente: Sinac-Minae, 2016.

dentro de ASP ha estado en un rango de entre 857 y 9.541 hectáreas, con su punto máximo en 2001 (gráfico 4.14). Como promedio anual, entre 1998 y 2015 se quemaron 4.256 hectáreas en ASP. En 2015 el territorio afectado fue de 4.534 (Sinac-Minae, 2016). Cabe mencionar, sin embargo, que desde 2009 no se han presentado “picos” como los registrados

entre 2000 y 2008. Según el Sinac-Minae (2016), el Parque Nacional Diríá fue el más perjudicado, con el 83,4% del total.

Con el propósito de enfrentar las presiones sobre ecosistemas específicos, se encuentran en marcha diversas iniciativas estatales y privadas. Así por ejemplo, en 2015 el Sinac comenzó a ejecutar el proyecto “Conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales protegidos de importancia internacional”. Al cierre de edición de este Informe, se había elaborado una primera versión del mapa de los doce humedales declarados de importancia internacional por la Convención Ramsar en Costa Rica (E: Miranda, 2016), el cual será un insumo relevante para las futuras acciones de conservación. En el ámbito público-privado, en 2014 y 2015 la Asociación Costa Rica por Siempre, en alianza con el Sinac, participó en el desarrollo de catorce proyectos, con una inversión de 521.688 dólares (Asociación Costa Rica por Siempre, 2016).

En cuanto a la biodiversidad, en

2015 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) reportó que, de 3.812 especies amenazadas a nivel global que están presentes en Costa Rica, un 8,6% se ubica en las categorías en peligro crítico, en peligro o vulnerable (cuadro 4.15). Entre 2011 y 2015 se incrementó en 12% el número de especies registradas en la “Lista Roja” de esa organización. El 40,5% son plantas, 18,7% anfibios y 17,5% peces (UICN, 2016).

Por otra parte, la UICN reportó 73 especies endémicas en el país, de las cuales el 54,8% se encuentra amenazado. Los anfibios son el grupo taxonómico con mayor cantidad de especies en esa condición (62,5% del total). Según la “Lista Roja”, los grupos menos afectados son los mamíferos y los cangrejos de agua dulce (Corrales, 2016b). Además, en Costa Rica 1.118 especies figuran en alguno de los apéndices de la “Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres” (Cites); el 68,1% son plantas. También se han identificado algunas fuentes

CUADRO 4.15

Número de especies en la "Lista Roja" de la UICN con distribución en Costa Rica. 2015

Estado	Fauna	Flora	Total
Extinto	3	0	3
En peligro crítico (CR)	30	8	38
En peligro	54	40	94
Vulnerable	110	84	194
Casi amenazado	103	48	151
Bajo riesgo	0	2	2
Datos insuficientes	232	10	242
Preocupación menor	2.849	239	3.088
Total	3.381	431	3.812

Fuente: UICN, 2016.

RECUADRO 4.14

Infraestructura vial afecta vida silvestre amenazada

En un estudio reciente, Artavia (2016) determinó que entre marzo de 2014 y febrero de 2015 un total de 1.293 animales de cien especies fueron afectados, directa e indirectamente, por el alto flujo vehicular que se registra en la Ruta 32 (entre el cruce de Río Frío y Limón), localizada cerca de áreas protegidas, territorios indígenas y reservas forestales. El 96,3% de estos animales fue atropellado. Esta zona se caracteriza por la alta presencia de anfibios (46%), mamíferos (24%) y, en menor medida, reptiles (18%) y aves (12%). Entre las especies registradas se identificaron algunas que forman parte de la "Lista Roja" de la UICN, se encuentran en los apéndices de la "Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna

y flora silvestres" (Cites) o están clasificadas en la Ley de Vida Silvestre como población reducida o en extinción.

Dada esta situación, los expertos se han mostrado preocupados por la eventual ampliación de la Ruta 32. Se han realizado acercamientos con las instituciones responsables (MOPT, Conavi, etc.) para hacer ver la necesidad de minimizar el impacto de la red vial en la vida silvestre, con medidas como la construcción de infraestructura para el paso seguro de los animales, la instalación de reductores de velocidad y la rotulación de vías. Paralelamente, se han llevado a cabo campañas de concienciación en la provincia de Limón.

Fuente: Artavia, 2016.

particulares de amenaza, como el flujo de vehículos en las carreteras, que tiene un fuerte impacto sobre la vida silvestre, incluso la que está en riesgo (recuadro 4.14).

En cuanto a los recursos marino-costeros, desde hace varios años se vienen creando herramientas formales para su protección, pero hay evidencias de que persiste la sobreexplotación pesquera y que ello amenaza la biodiversidad marina. En 2015 se emitió el decreto

39195-MAG-Incopescas-Minae-MTSS, que establece la aplicación de directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala, adoptadas y ratificadas por la FAO, como complemento de las disposiciones incluidas en el Código de Conducta para la Pesca Responsable (Corrales, 2016b). También se comenzó a implementar el decreto 38681-MAG-Minae, que insta medidas para regular la captura de atún y especies afines en la zona económica

exclusiva del océano Pacífico costarricense (E: Meneses, 2016). Además, inició un proceso de diálogo para la elaboración de una política nacional sobre el aprovechamiento sostenible del camarón (tema que fue motivo de algunas críticas y que se analiza en Cabrera, 2016).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CONSERVACIÓN Y BIODIVERSIDAD

véase Corrales, 2016b, en
www.estadonacion.or.cr

Varios estudios brindan información sobre las presiones que sufre la biodiversidad marina de uso comercial. En primer lugar, la Comisión Científico Técnica³⁸ (CCT) del Incopescas –constituida en 2015– emitió un pronunciamiento sobre la pesquería de sardina del complejo *Opisthonema* en el océano Pacífico, en el cual señala que, pese a la amplia investigación científica realizada, la extracción muestra una disminución progresiva desde 1975 (CCT, 2015b). Entre sus conclusiones indica que ninguna de las vedas aplicadas por el Incopescas ha protegido la población de este grupo de especies, ni ha tomado en cuenta su distribución espacial en el momento de la reproducción; que la sobreexplotación del recurso afecta la pesca artesanal y que no existe control, ni se lleva registro de la captura incidental que ocurre en la pesquería de sardina, pese a que así lo ordena la Ley de Pesca y Acuicultura (n° 8436).

Adicionalmente, la CCT efectuó un examen sobre las implicaciones de las vedas establecidas en el golfo de Nicoya en el período 2003-2015 (pronunciamiento CCT 12-2015) y determinó que estas no han logrado sus objetivos, es decir, no resguardan las etapas más vulnerables del ciclo vital de las especies, no promueven la recuperación del recurso ni generan la compensación económica que podrían obtener los pescadores por la regeneración de las poblaciones. Los resultados además muestran que las especies que conforman las capturas han aumentado o disminuido su composición de forma alarmante; se desconocen las implicaciones que ello puede ocasionar

en el ecosistema, ni en la cadena alimenticia (CCT, 2015a; Corrales, 2016b).

Por último, según el estudio *Caracterización socioeconómica del sector de pesca de arrastre semi-industrial de camarón en el Pacífico Central costarricense*, desde 2007 la captura de camarón en la flota semindustrial exhibe una tasa de decrecimiento anual de 11% y una reducción acumulada de 45% en el período 2007-2013. En materia socioeconómica se encontró que las personas que trabajan como peladoras de camarón ganan 37 veces menos que los dueños de las licencias para pesca de arrastre semindustrial; además trabajan en la informalidad, de manera temporal y sin cumplimiento del salario mínimo (Mar Viva y UNA, 2016). En cuanto al tiburón, aparte de la reducción de algunas poblaciones (*Sphyrna lewini* y *Carcharhinus falciformis*), un estudio reciente determinó que su consumo es peligroso para la salud pública (recuadro 4.15).

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 apartado 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 (gráfico

RECUADRO 4.15

Contaminación de tiburones pone en riesgo la salud pública

Durante el 2014 se llevó a cabo un análisis de 170 muestras de tejido muscular de peces, tiburones y rayas a la venta en San José y Heredia. Este reveló que algunas de las muestras de tiburón sedoso (*Carcharhinus falciformis*), que representa el 70% del total de tiburones que se comercializa en el mercado nacional, sobrepasaron el umbral de salubridad por contenido de mercurio establecido por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por su sigla en inglés). El tiburón martillo común (*Sphyrna lewini*), el martillo liso (*Sphyrna zygaena*) y el punta negra (*Carcharhinus limbatus*) también presentaron concentraciones superiores al límite de salubridad.

Las concentraciones en los productos de tiburón que se venden en los mercados fueron más altas en el martillo (peso seco $15,75 \pm 2,11$ ppm, $3,50 \pm 0,47$ ppm en peso húmedo) y el punta negra ($11,89 \pm 3,67$ ppm en peso seco, $2,50 \pm 0,78$ ppm húmeda en peso). No obstante, todas las especies evaluadas superaron los niveles de mercurio (0,3 ppm) recomendados por la EPA. Para los expertos esta situación es preocupante, dado que los altos niveles de mercurio ponen en riesgo la salud pública y, a la vez, afectan la conservación de estas especies y su interrelación con otros ecosistemas.

Fuente: O'Bryhim, 2015.

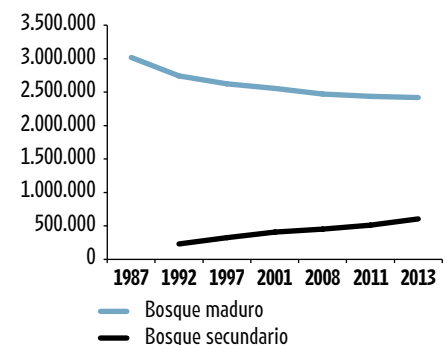
4.15), aunque hubo recuperación de bosque secundario³⁹. Además, se ha determinado que la tasa de deforestación en el período 2001-2011 fue de 4%, mientras que un 37% del bosque fue catalogado como no estable (Agresta, et al; 2015). El estudio antes citado estimó la degradación en las áreas que en el 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

GRÁFICO 4.15

Evolución de la superficie de bosque maduro y bosque secundario (hectáreas)



Fuente: Agresta et al., 2015.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RECURSOS FORESTALES véase Hernández et al., 2016, en www.estadonacion.or.cr

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

CUADRO 4.16

Factores impulsores y magnitud en que afectan el cambio de cobertura forestal natural en zonas de uso del suelo. 1987-2013

Zona ^{a/}	Porcentaje del área deforestada y factor impulsor		
	Ganadería y pastos	Silvicultura y plantaciones forestales	Asentamientos urbanos e infraestructura
Costa y estribaciones del Pacífico Norte	80	14	6
Abangares	81	17	1
Costa y estribaciones del Pacífico Central	81	9	8
Costa del Pacífico Sur	69	17	14
Planicie y costa del Caribe Norte	86	9	4
Costa y estribaciones del Caribe Sur	46	39	14
Valle Central	54	25	21
Valle Central oeste	50	41	9
Cordillera Volcánica Central	65	30	3
Cordillera Sur	90	5	4
Costa Rica	76	13	9

Ganadería y pastos	Silvicultura y plantaciones forestales	Agricultura y cultivos	Asentamientos urbanos e infraestructura
--------------------	--	------------------------	---

a/ Se utilizan las zonas de procesos homogéneos de uso del suelo, que son regiones con paisajes productivos que comparten un grupo de factores preponderantes.

Fuente: Sierra et al., 2016.

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 Central⁴⁰ 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.

Sierra et al. (2016) también buscaron explicación al cambio de la cobertura forestal y encontraron que obedece, fundamentalmente, a tendencias estructurales. En el cuadro 4.16 se observa, para cada zona del país, los principales factores que ocasionan la deforestación y el porcentaje del área afectada asociado a cada uno de ellos. Los autores señalan

también elementos coyunturales de índole económica.

La cobertura tiene un significativo componente de bosque secundario, con edades que oscilan entre diez y sesenta años, y bosque primario que se encuentra sobre todo en áreas protegidas, donde la probabilidad de cambio de uso es menor, o en áreas de poca vocación agrícola (Sánchez- Azofeifa, 2015). Aunque no se dispone de estadísticas precisas, es probable que se esté extrayendo madera ilegalmente, tanto en áreas protegidas como en terrenos privados, lo cual representa una amenaza para las especies, en especial las de mayor atractivo comercial (Jiménez, 2015). También es probable que ello distorsione el mercado forestal y la industria formal.

Parte de los logros recientes del país en esta materia tiene relación con el pago por servicios ambientales (PSA). En 2015 Fonafifo otorgó 1.022 contratos de PSA, con los cuales se consolidó la tendencia a la reducción de las hectáreas en manejo de bosque en los últimos años (Barquero y Hernández 2015). También en la modalidad de reforestación los niveles se mantienen por debajo de la meta establecida en el Plan Nacional de

Desarrollo Forestal, de 7.000 hectáreas por año, pues en 2015 se agregaron solo 2.330. Por su parte, la protección de bosque (la categoría mayoritaria), que tiene como objetivo el resguardo del recurso hídrico en las cuencas donde se genera el servicio ambiental, mostró una cantidad creciente de contratos en zonas de recarga acuífera (696), que abarcaron 36.639 hectáreas y representaron una inversión de 9.574 millones de colones entre 2006 y 2015. En 2015 el área cubierta bajo esta modalidad registró un aumento de 5,7% con respecto al año anterior, para un total de 5.154 hectáreas (Guillén, 2016).

En 2013 el Minae y Fonafifo, en convenio con Upanacional, lanzaron el “Programa de plantaciones de aprovechamiento forestal”, con la meta de que pequeños y medianos productores agropecuarios siembren 50.000 árboles. Tres años después se han financiado sesenta proyectos en la región Huetar Norte y se han sembrado 98.683 árboles (Fonafifo, 2016). También se reportan esfuerzos para promover el establecimiento de árboles y arbustos en cultivos o sistemas de producción animal, para obtener beneficios ambientales, económicos y sociales de forma sustentable (USDA Centro Nacional de Agroforestería, 2013). En forma paralela, centros de investigación y enseñanza han generado un importante acervo de información sobre la agroforestería (recuadro 4.16).

Un último tema de interés en este campo es el uso de la madera. Según datos de la Oficina Nacional Forestal, en 2014 la industria de transformación primaria, tanto estacionaria como portátil, procesó 1.017.000 m³ de madera en rollo; el 77,6% provino de plantaciones forestales (se mantiene una tendencia al uso mayoritario de esta fuente), un 20,4% de terrenos de uso agropecuario y un 2% de bosques (Barrantes y Ugalde, 2015). Por su parte, el Sinac autorizó en 2015 el aprovechamiento de 522.163 m³ de madera de plantaciones forestales (71,2%), sistemas agroforestales (12,7%) e inventarios forestales⁴¹ (6,3%). Se mantiene la tendencia de años anteriores, según la cual el principal uso de la madera en Costa Rica corresponde a las tarifas para exportación de frutas (gráfico 4.16). A este respecto algunos expertos

RECUADRO 4.16

Esfuerzos de promoción de la agroforestería

En Costa Rica el pago por servicios ambientales (PSA) a los sistemas agroforestales se inició en 2003, para dar participación a los propietarios de fincas pequeñas que no podían desarrollar proyectos de reforestación (E: Sánchez, 2016). Este mecanismo, destinado a promover la introducción de árboles en las fincas, contribuye a la reforestación y forestación en terrenos privados y comunales. En los últimos ocho años se han firmado 1.828 contratos de PSA en esta modalidad (FAO, 2015) y hasta 2015 se contabilizaban más de seis millones de árboles plantados. Como metas a largo plazo y retos asociados al PSA, se espera reforestar 8.500 hectáreas de zonas degradadas a través de sistemas agroforestales (Porrás et al., 2013).

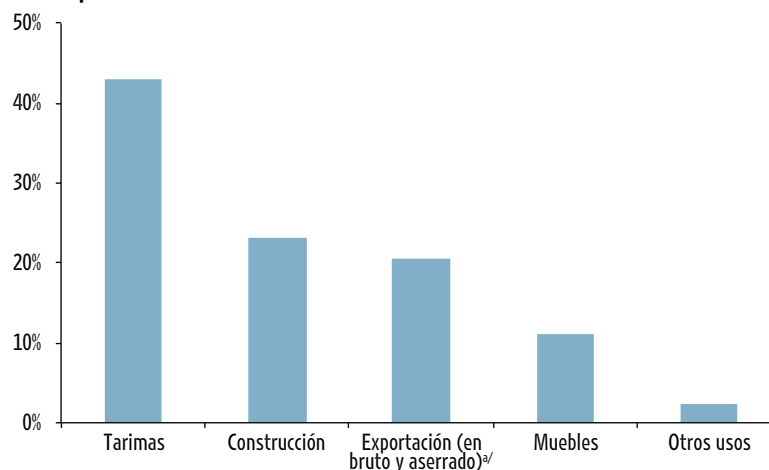
En busca de financiamiento, se desarrollaron proyectos con el Instituto del Café de Costa Rica y la Corporación de Fomento Ganadero, para promover los sistemas agroforestales en las fincas dedicadas a esas actividades (E: Sánchez, 2016). También se trabaja con organizaciones de productores, mediante la asignación de cuotas de participación para asegurar el presupuesto que permita atender sus solicitudes (E: Sánchez, 2016). Además se han establecido mecanismos como la cofinanciación de créditos blandos y asistencia técnica para incentivar la participación y ampliar los beneficios para los pequeños propietarios. La inversión que se realiza en estos sistemas no solo impulsa la reforestación, el manejo forestal y agroforestal, sino también el desarrollo económico y la promoción de las actividades forestales (Morse et al., 2009).

En el campo del conocimiento, desde hace varios años el Catie estudia el uso de árboles en fincas para mejorar la producción de servicios ecosistémicos, diversificar la producción e incentivar el manejo de patios y huertos caseros para la seguridad alimentaria, entre otros temas. Los más estudiados son los sistemas agroforestales de café, cacao y silvopastoriles.

Fuente: Hernández et al., 2016.

GRÁFICO 4.16

Principales usos de la madera. 2014



a/ Desde 2012 esta contabilidad incluye datos de la Dirección General de Aduanas (antes de ese año solo se utilizaban datos reportados por los exportadores encuestados), lo que puede explicar en parte que el porcentaje sea más alto que el registrado por este capítulo en años anteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos de Barrantes y Ugalde, 2014.

han señalado que el Estado realiza una inversión significativa en plantaciones forestales, mediante el PSA, que luego se aprovecha en la elaboración de productos de bajo valor (E: Aguilar, 2016) o se exporta como madera en rollo, lo que reduce su impacto local.

Resultados de la gestión ambiental: usos del territorio

Otra de las aspiraciones que guían este Informe es la de un uso del territorio acorde con la capacidad de uso potencial del suelo y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local. En anteriores ediciones se han documentado los efectos ambientales, sociales y económicos que ha tenido en Costa Rica la ausencia de una adecuada planificación territorial, lo cual se combina con la limitada capacidad de controlar los impactos de las actividades productivas. En esta última sección se analizan los resultados de la gestión ambiental y su relación con el uso del suelo, a partir de tres estudios: uno sobre el uso urbano, en particular el modelo de ciudad y las condiciones de movilidad; otro sobre el uso agrícola y la presencia de prácticas sostenibles en las fincas, medida a través de un índice creado con información del VI Censo Nacional Agropecuario, y uno sobre el riesgo de desastres y su relación con la vulnerabilidad social y territorial.

Modelo de ciudad en la GAM es insostenible

El primer caso de insostenibilidad en el uso del territorio está claramente reflejado en los patrones de expansión urbana del país. El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* incluyó un capítulo especial sobre el ordenamiento territorial, la evolución de la Gran Área Metropolitana (GAM) y sus desafíos desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Allí se señaló que en tres décadas esa zona vivió un acelerado proceso de metropolización. Ante las debilidades de la normativa y las políticas locales y regionales, el mercado (en particular el inmobiliario) se constituyó en el principal operador *de facto* del crecimiento urbano (PEN, 2015). Ello derivó en un caos, que combina problemas de infraestructura y transporte con altos impactos ambientales, económicos y en la calidad de vida de las personas, así como segregación social, mayor riesgo de desastre para grupos vulnerables y afectación de suelos y fuentes de agua, entre otros.

El futuro se perfila aún más complejo si la población urbana y la demanda de vivienda siguen creciendo y generando presiones que el actual modelo de ciudad difícilmente podrá atender. Ese modelo es el de una ciudad dispersa, distante y desconectada, en la cual se agravan la dependencia de los hidrocarburos y el

deterioro de la calidad de vida (Mezger, 2016). El 66,9% de la población nacional reside hoy en la GAM y la proporción tiende a aumentar. Según estimaciones de ONU-Hábitat, América Latina y el Caribe es la región en desarrollo que muestra la más rápida urbanización en el mundo (ONU, 2008), en una dinámica que conlleva la “urbanización de la pobreza” y una mayor desigualdad.

El Plan GAM de 1982 buscó restringir ese crecimiento, al establecer una zona especial de protección denominada “anillo de contención” que al menos contuvo un poco el ritmo de urbanización en esa área, pero abrió un territorio muy amplio al uso urbano y permitió que se extendiera la ciudad, en ausencia de planes reguladores locales en los que los

cantones definieran sus propios límites (E: Martínez, 2016).

Los desequilibrios ambientales, económicos y sociales de las ciudades pueden generar grandes barreras para el desarrollo humano sostenible. Este apartado analiza el modelo de ciudad en la GAM y sus implicaciones, particularmente en la movilidad de la población trabajadora.

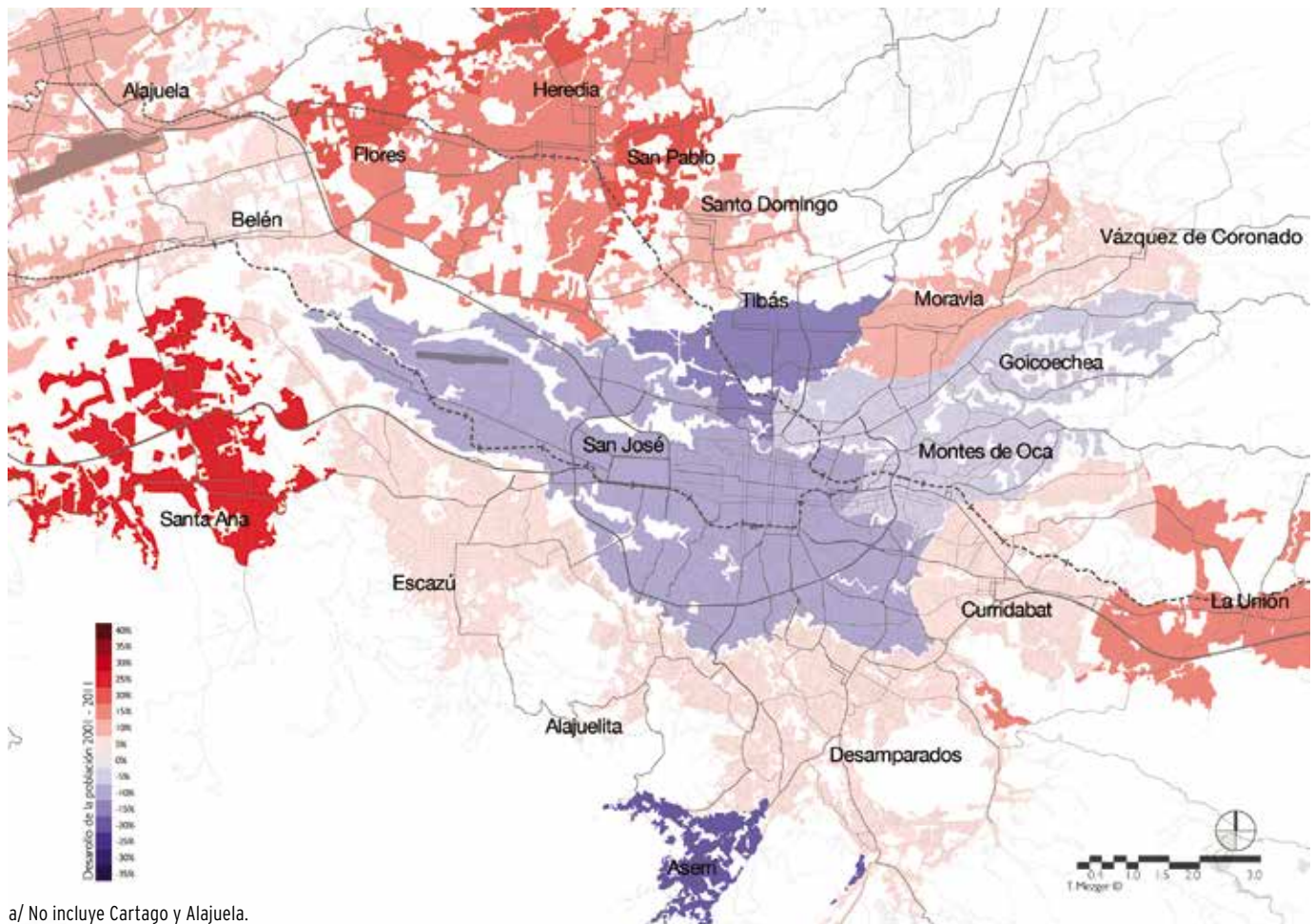
Patrones de expansión urbana afectan la productividad, la equidad social y el ambiente

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. En las dos últimas décadas se consolidó el marcado crecimiento de la mancha urbana, se registró una expansión territorial del 50% y se duplicó el área construida (Martínez, 2014). Estos procesos impulsaron a la población a vivir más lejos de los centros urbanos. El mapa 4.3 muestra las tasas de crecimiento de población entre los censos de 2000 y 2011; allí se observa que los cantones centrales (Tibás, San José, Goicoechea y Montes de Oca) han perdido habitantes (color azul), mientras que los residentes de cantones periféricos han aumentado en más de un 15% (color rojo), como es el caso de Santa Ana.

MAPA 4.3

Porcentajes de crecimiento de la población en una parte de la GAM^{a/}. 2000-2011



a/ No incluye Cartago y Alajuela.

Fuente: Mezger, 2015, con datos del INEC.

Esta dinámica conlleva 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 mapa 4.4 muestra la densidad habitacional por distritos y evidencia que los cen-

tros más antiguos no son necesariamente los más poblados.

El alejamiento de la población obliga a expandir la infraestructura urbana y los servicios públicos, y afecta la productividad. En el país esto se ha hecho de forma no planificada y poco eficiente, lo cual se refleja en mayores distancias, tiempos y costos de los traslados cotidianos de las personas, o en las dificultades para abastecer, equipar y administrar servicios de electricidad, agua y alcantarillado en las zonas que se urbanizan. Se estima que una ciudad que reduce a la mitad la velocidad de expansión de su mancha urbana, logra ahorros del orden de 30% en la inversión en infraestructura y de 68% en los costos de mantenimiento y operación de los servicios públicos

(CTS Embarq México, 2013). Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2013, las distancias de traslado hacen que muchas familias gasten hasta un 13,6% de sus ingresos en movilizarse.

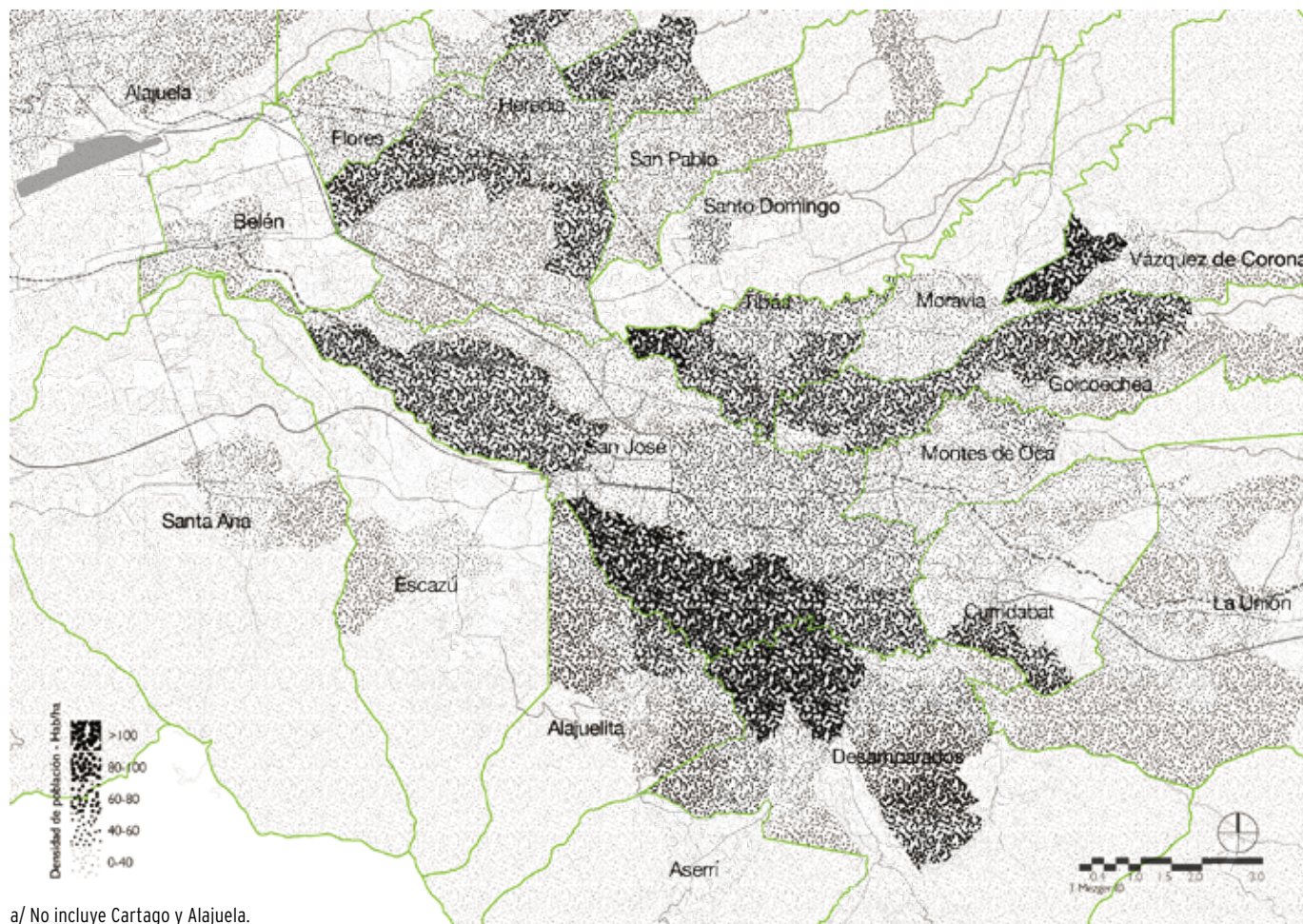
Sobre la marcha, este fenómeno también provoca segregación social (tema analizado en anteriores ediciones de este Informe). En todas las urbes de América Latina se ha documentado el aumento



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SOSTENIBILIDAD DE LA CIUDAD
véase Mezger, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

MAPA 4.4

Densidad habitacional en una parte de la GAM^{a/} por distrito



a/ No incluye Cartago y Alajuela.

Fuente: Mezger, 2015, con datos del INEC.

de zonas marginales y aglomeraciones generadas por los mercados de tierras, las políticas de vivienda social e, incluso, los desalojos forzosos (Mezger, 2016). En Costa Rica esas concentraciones están relativamente dispersas en la periferia urbana y en zonas centrales deterioradas.

Existen muchos retos para hacer exitoso el modelo de ciudad. La construcción de espacios públicos atractivos, la inversión en tecnologías bajas en emisiones de carbono, la correcta aplicación de usos mixtos (que combinan residencia, trabajo, comercio, educación y entretenimiento, por ejemplo) y la densificación estratégica en función de la movilidad y la infraestructura, son algunos ejemplos. Por lo general, las ampliaciones de las áreas para uso residencial no son precedidas por la inversión en la infraestructura vial necesaria para habilitar esos espacios. En esa dirección, el país muestra cambios incipientes, no siempre planificados. El recuadro 4.17 reseña algunas tendencias recientes, en particular en torno a la construcción vertical.

Crisis de movilidad refleja el desorden en la planificación urbana

El transporte de personas y mercancías en la GAM constituye un reto estructural del modelo de ciudad que prevalece actualmente en el país. 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). Este apartado profundiza en las características del modelo de ciudad generado en la GAM, y lo compara con el contexto internacional.

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 (mapa 4.5);

RECUADRO 4.17

Tendencias recientes hacia una ciudad más compacta y conectada

Los problemas asociados al desarrollo urbano tienen que ver con el modelo que se siga en ese ámbito. Existen modelos que buscan no solo la eficiencia económica de la ciudad, sino además la cohesión y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Este concepto no se refiere únicamente a los aspectos físicos o a la forma en que está edificada la ciudad; también implica una compacidad de funciones, una mezcla de actividades interrelacionadas que son favorecidas por la densidad poblacional y el hecho de compartir un mismo tejido urbano. Se trata de promover un modelo de ciudad compacta, completa y conectada.

Desde esta perspectiva, Costa Rica ha tenido algunos cambios en los últimos años. Según un informe sobre el mercado residencial elaborado por la firma consultora de bienes raíces Newmark Grubb Central America, el 72% de los proyectos desarrollados en la GAM en 2015 fueron edificios verticales⁴². Un lustro antes, este tipo de obras solo representaba el 10% del total (Mezger, 2016). Esta es una señal de densificación, aunque no parece responder a un plan estratégico, sino a una tendencia del mercado generada, entre otros factores, por la dificultad para conseguir terrenos adecuados y accesibles en el centro de la ciudad. El informe también agrega que la búsqueda de residencias cerca del lugar de trabajo ha hecho atractivas zonas como la provincia de Heredia, donde se levantaron 26 de los 153 edificios verticales construidos en 2015 en la GAM.

Estas construcciones resultan ser más

versátiles si se diseñan para usos mixtos, con apartamentos, oficinas y locales comerciales (E: Sánchez, 2015). Ello facilita el desplazamiento de la población y tiende a disminuir el costo relativo de la infraestructura, pues más personas contribuyen a financiarla. Es más barato proveer servicios en un área compacta que en una zona expandida y con desarrollos habitacionales difusos, donde se requiere más infraestructura (Medina y Veloz, 2013), además de que mejora el transporte público. Por el momento, sin embargo, los costos de venta de los apartamentos en este tipo de proyectos son muy elevados, especialmente en el centro y oeste de San José.

Por otra parte, el Plan GAM 2013 presenta un esfuerzo de planificación para la densificación de algunas zonas puntuales con un modelo llamado “centralidades densas integrales”, que considera la vivienda de construcción vertical como el centro de un sistema urbano basado en la densidad, la mezcla de usos de suelo, la cercanía de equipamientos y servicios públicos y la conectividad al transporte público y no motorizado. De este modo se propone consolidar 122 “núcleos urbanos ecoeficientes” (Martínez, 2014). A ello se suma la iniciativa incluida en el objetivo 6.1 del Plan Nacional de Energía, que plantea la meta de “mejorar la movilidad y reducir la necesidad de desplazamiento”. Los avances de estas propuestas se evaluarán en futuras ediciones de este Informe.

Fuente: Mezger, 2016.

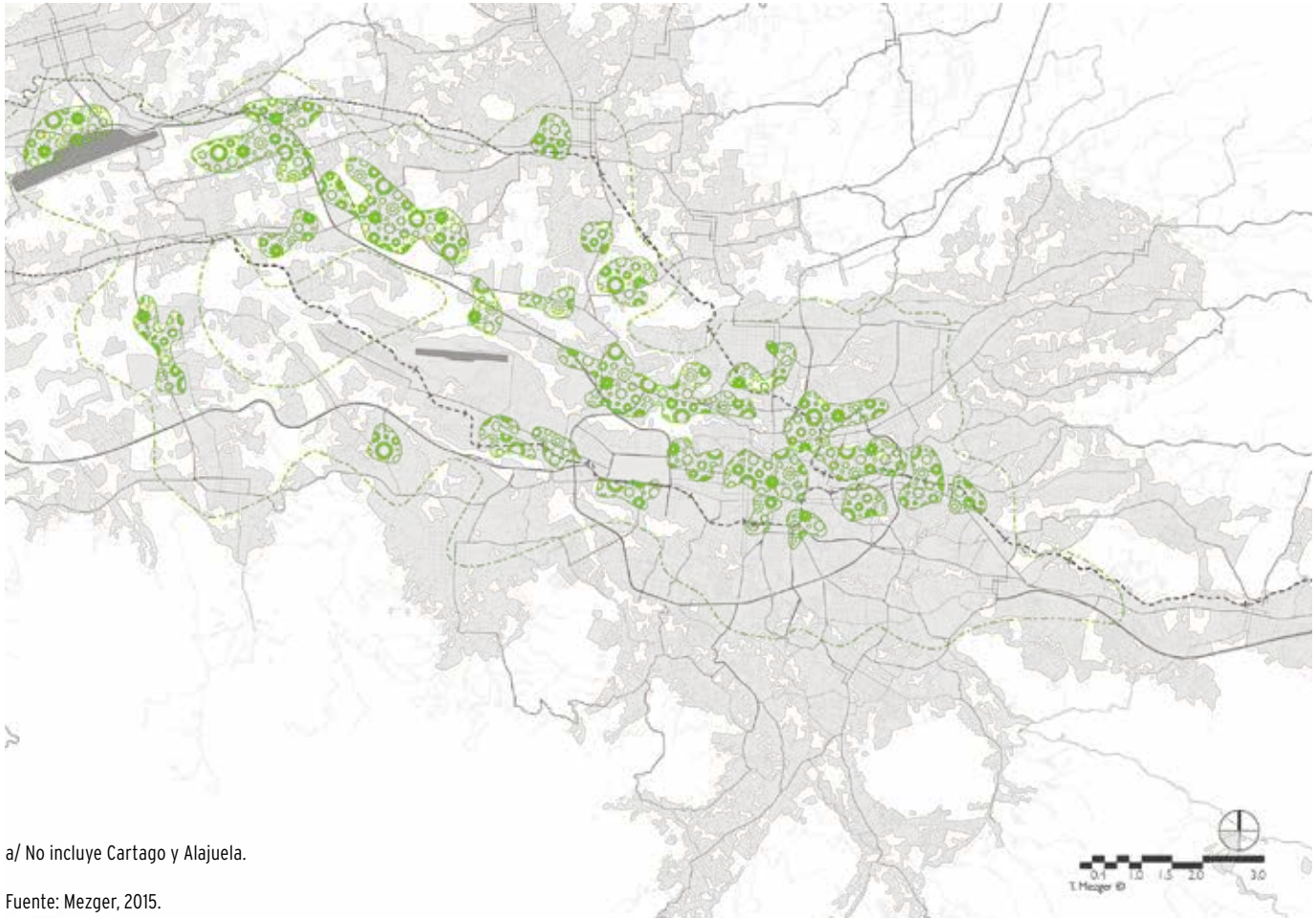
entre ellas sobresale una muy densa en el centro norte de San José (Montes de Oca, Moravia, Tibás y La Uruca) y otra menos densa hacia el oeste. Estas zonas concuerdan de manera leve con las mayores densidades habitacionales, lo que refuerza la idea de que la población no vive donde trabaja.

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 menos del 36% de los habitantes (INEC, 2011b).

En materia de infraestructura vial, la densidad de carreteras pavimentadas en Costa Rica es alta (7,7 kilómetros por mil

MAPA 4.5

Principales aglomeraciones demandantes de movilidad en una parte de la GAM^{a/}

a/ No incluye Cartago y Alajuela.

Fuente: Mezger, 2015.

habitantes, versus 5,1 en promedio en América Latina; Mezger, 2016); es decir, el problema no está en la cantidad sino en la calidad de las vías, así como en el sistema de transporte público. Actualmente, ese sistema se caracteriza por la falta de integración y de un esquema que le permita ser más eficiente que el transporte individual. El trazado de las rutas de autobuses se basa en una serie de radios que conectan las ciudades satélite con el centro de San José. A medida que la población creció, la oferta de movilidad se expandió en forma desordenada, agregando nuevas rutas y generando un efecto embudo (mapa 4.6). Por ejemplo, en las rutas de Desamparados hasta 32 líneas de autobuses llegan a pasar por una misma vía.

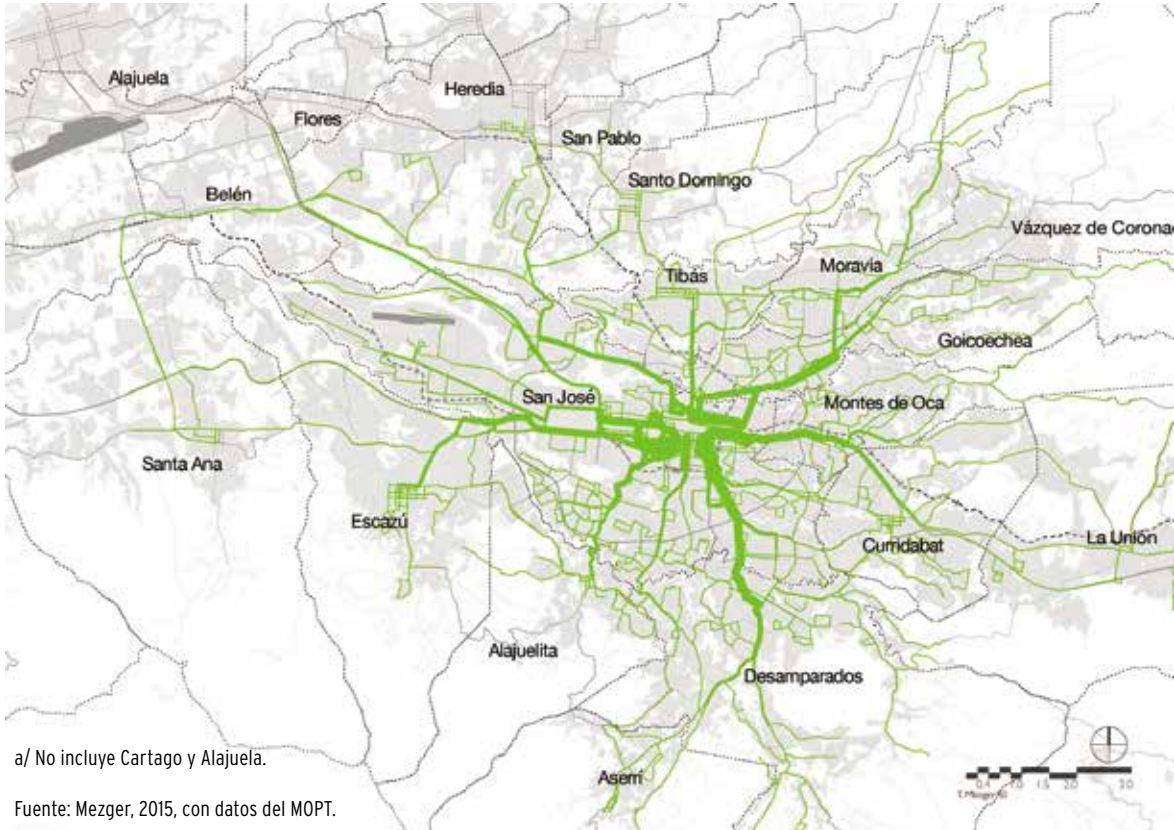
Las mayores demandas de movilidad para trabajar y satisfacer necesidades básicas, en una ciudad expandida, de baja densidad y con pocas opciones de transporte público y colectivo, fomentan el uso del automóvil privado (como se vio en la sección sobre el tema energético). En ciudades más compactas se hace un menor uso del automóvil y se favorecen otros medios, como la bicicleta o el desplazamiento a pie (Medina, 2012). El gráfico 4.17 muestra, en términos promedio per cápita, la relación entre los kilómetros recorridos al año en diferentes ciudades y la densidad habitacional. 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, según un estudio comparado de quince ciudades de la región (CAF, 2011)⁴³. En términos per cápita, San José es la que tiene más motocicletas y la quinta con mayor cantidad de vehículos. Esto conlleva una baja demanda de transporte

MAPA 4.6

Rutas de buses y su densidad en una parte de la GAM^{a/}. 2015



a/ No incluye Cartago y Alajuela.

Fuente: Mezger, 2015, con datos del MOPT.

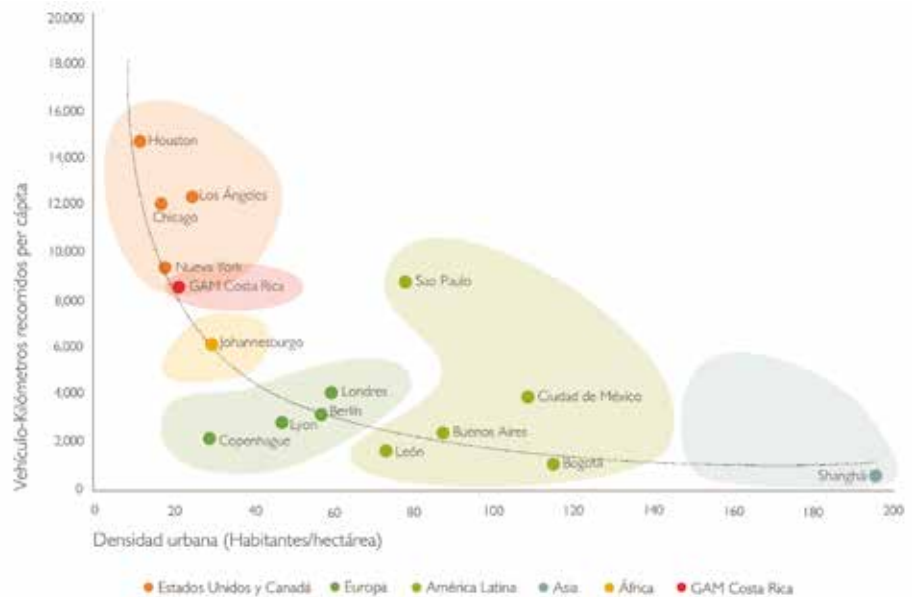
público, de modo que la cantidad de asientos en transporte público per cápita es la más baja de la región. Mientras el costo económico por kilómetro en el transporte público es bajo en San José, en vehículo privado es el más alto de las ciudades estudiadas. Si se analiza el reparto modal (el porcentaje de la población que usa transporte público y privado), la capital costarricense ocupa el segundo lugar en mayor uso del vehículo, solo superada por Buenos Aires.

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

El otro tipo de uso del suelo que se analiza en este capítulo es el agropecuario. El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* reportó una transformación significativa de la estructura agrícola en los últimos treinta años, paralela a reiterados efectos negativos sobre la huella ecológica reportados en diversas

GRÁFICO 4.17

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



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

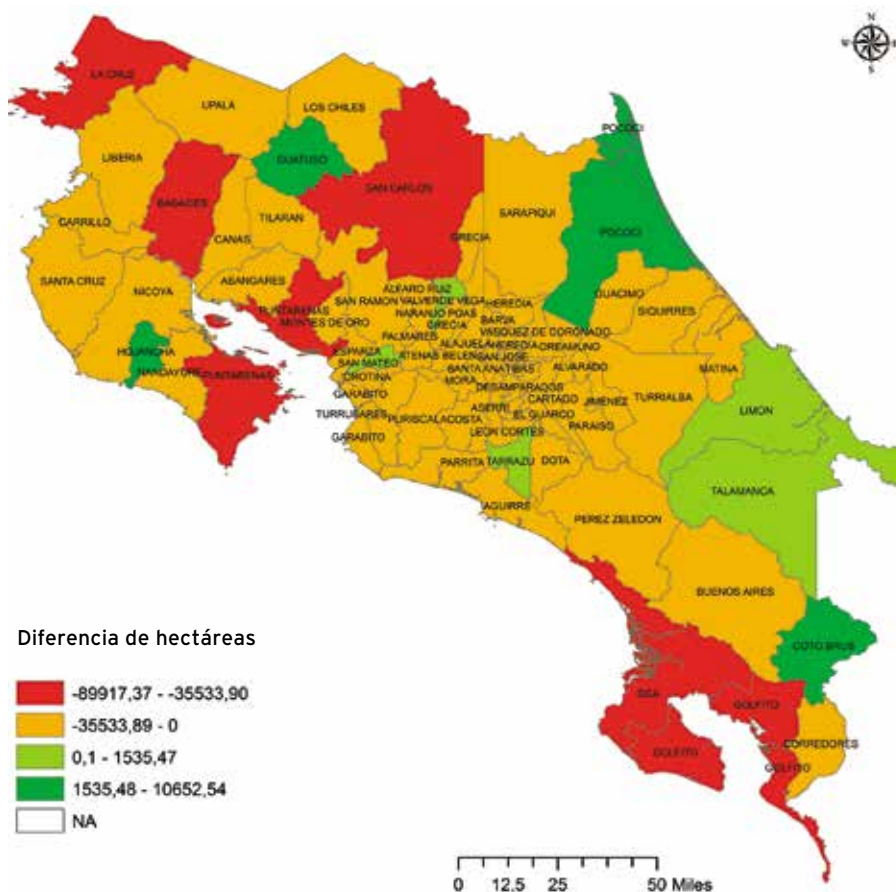
ediciones. Gracias a la realización del VI Censo Nacional Agropecuario (2014) por parte del INEC, para este capítulo se elaboró un análisis sobre la sostenibilidad ambiental del sector, un tema poco estudiado y complejo de medir. Para ello, se creó un índice agregado que valora la presencia o no de prácticas sostenibles o amigables con el ambiente, a partir de las preguntas del Censo. El principal hallazgo es que la apuesta por prácticas sostenibles no es la que tiene más peso en la mayoría de las fincas agropecuarias y tipos de cultivos, y que se aprovechan poco las herramientas para reducir el impacto ambiental que deberían acompañar los cambios recientes.

Para empezar debe considerarse que desde la publicación del anterior censo agropecuario, en 1984, esta actividad ha perdido peso relativo en la economía nacional y en el uso mismo del territorio. El área ocupada pasó de 3.070.339 a 2.406.418 hectáreas, es decir, disminuyó en 663.921 hectáreas, un 21,6%. La cantidad de fincas censadas entre 1984 y 2014 pasó de 101.938 a 93.017. Como se observa en el mapa 4.7, la mayoría de los cantones perdió área agrícola. En amarillo se observan los que la redujeron (casi todos ellos) y en rojo los que lo hicieron en mayor magnitud: San Carlos, La Cruz, Bagaces, Puntarenas, Montes de Oro, Osa y Golfito. Son pocos los cantones que vieron crecer su área agrícola. En verde claro se destacan aquellos que lo hicieron levemente y en verde oscuro los pocos que vieron un crecimiento significativo (Pococí, Guatuso, Hojancha y Coto Brus).

El 75% de las fincas censadas mide al menos 14,5 hectáreas y su tamaño promedio es de 25,8 (INEC, 2015b). La inmensa mayoría (99,5%) tiene menos de 500 hectáreas (González et al., 2016). Ello refleja, pues, que el país tiene una estructura productiva de pequeñas y medianas propiedades, aunque eso varía según regiones y productos (en el capítulo 2 de este Informe se analizan estos datos censales desde la perspectiva de la desigualdad social y la propiedad de la tierra). En 2014, los usos que concentraron el mayor promedio de hectáreas por finca fueron el cultivo de piña⁴⁴, el bosque y las plantaciones forestales (gráfico 4.18).

MAPA 4.7

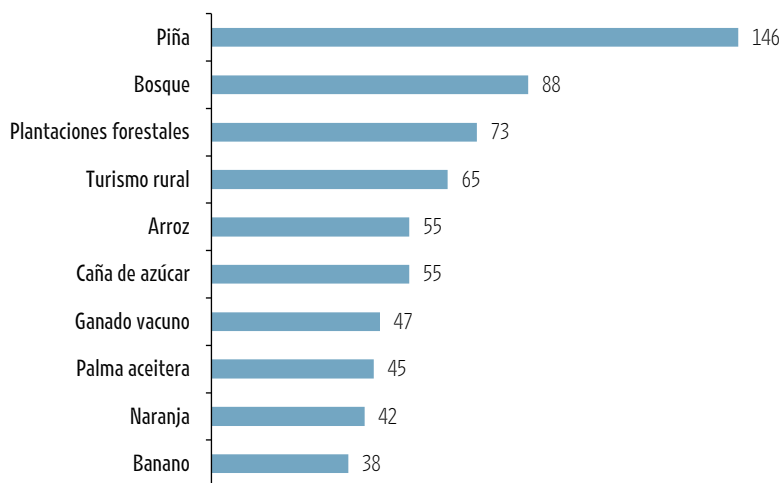
Cambio en la extensión del territorio agropecuario, por cantón. 1984-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de los censos agropecuarios de 1984 y 2014, del INEC.

GRÁFICO 4.18

Actividades productivas, según promedio de hectáreas sembradas por finca. 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Cenagro 2014, del INEC.

El recuadro 4.18 resalta algunos datos sobre las dinámicas de la producción de piña, palma aceitera y algunos granos básicos, tres actividades de gran relevancia ya sea por su peso en el sector agroexportador, o por sus implicaciones sociales, económicas y ambientales.

Entendiendo pues que el sector agropecuario ha reducido su territorio y cambiado su estructura, este capítulo encuentra que esa transformación no ha favorecido la incorporación sistemática y mayoritaria de prácticas ambientalmente sostenibles. Para analizar este tema, se elaboró un índice que mide la presencia de esas prácticas en las fincas, con base en los resultados del Censo Agropecuario realizado en junio de 2014. El Censo incluyó preguntas en torno a cerca de 35 variables relacionadas con las prácticas productivas sostenibles. Este índice toma las respuestas y asigna una calificación en una escala de 1 a 10, en la que 10 representa la mayor presencia y uso de ese tipo de prácticas (los detalles técnicos, indicadores y metodología se pueden consultar en el Anexo Metodológico de este Informe y los hallazgos más amplios del Censo y de este ejercicio en González et al., 2016).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**AGRICULTURA Y SOSTENIBILIDAD
AMBIENTAL**

véase González et al., 2016, en
www.estadonacion.or.cr

Según este índice, la mayoría de las fincas está en una situación desfavorable en cuanto a la incorporación de prácticas sostenibles en sus actividades: en promedio la calificación 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 4.8 se pueden observar los resultados: los diez

RECUADRO 4.18

Productos de exportación reportan mayor presencia territorial

La actividad piñera se desarrolla en 54 de los 81 cantones del país, pero con mayor intensidad en 12 de ellos (cuadro 4.17). La lista es encabezada por San Carlos, Buenos Aires y Sarapiquí. San Carlos también registra el mayor número de fincas. En la Zona Norte se concentra el 51,8% del total de fincas que cultivan piña, aunque esta no es su actividad principal. Por su parte, Buenos Aires, Siquirres y Guácimo son las que tiene más área sembrada por finca.

En el caso de la palma aceitera existe una mayor concentración territorial: ocho cantones aglutinan el 91,3% de la superficie total (86.707 hectáreas) dedicada a esta actividad. El 62,2% de esa área se localiza en el Pacífico Sur, fundamentalmente en Corredores y Golfito. Estos sitios también registran la mayor área de cultivo y la mayor cantidad de

fincas. No obstante, las fincas que en promedio tienen más área sembrada se distribuyen entre Quepos, Puntarenas y Sarapiquí.

En cuanto al arroz, de gran relevancia en la dieta y la seguridad alimentaria nacional, entre 1984 y 2014 disminuyó la cantidad de fincas (de 15.205 a 4.467) y se redujo la extensión sembrada en un 32,3% (INEC, 2015b). Por su parte, el frijol exhibe, por un lado, una menor concentración (está en los 81 cantones del país), pero con un área promedio sembrada por finca muy baja (1,3 hectáreas versus 13,1 del arroz). Se confirma así que el cambio fundamental del sector agrícola ha estado en un mayor territorio dedicado a cultivos de exportación, y menos al de granos básicos.

Fuente: González et al., 2016.

CUADRO 4.17

Características de los principales cantones y fincas que cultivan piña. 2014

Región	Cantón	Número de fincas	Extensión sembrada (hectáreas)	Promedio de hectáreas sembradas por finca
Zona Norte	San Carlos	325	10.449	32,1
	Grecia	94	2.550	27,1
	Guatuso	76	567	7,5
	Sarapiquí	56	4.928	88
Zona Norte limitrofe	Los Chiles	23	2.908	126,4
	Upala	33	1.324	40,1
Caribe	Guácimo	14	2.364	168,9
	Siquirres	8	1.492	186,5
	Pococí	44	2.969	67,5
Pacífico Central	Puntarenas	11	771	70,1
Pacífico Sur	Buenos Aires	31	7.101	229,1
	Coto Brus	86	12,1	0,1

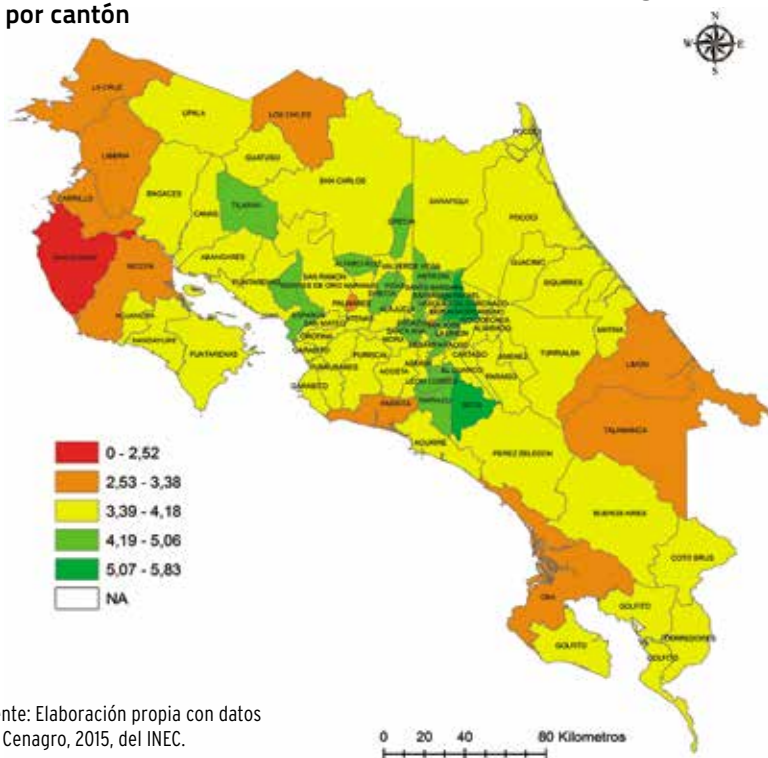
Fuente: Elaboración propia con datos del Cenagro, 2015, del INEC

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, Zarceró, 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,

MAPA 4.8

Índice de prácticas ambientales sostenibles en fincas agropecuarias, por cantón



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

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. Al respecto, desde hace varios años diversos centros académicos y de investigación realizan esfuerzos por sistematizar algunos de estos casos, así como sus principales efectos (recuadro 4.19).

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

RECUADRO 4.19

Nuevos estudios sobre el impacto ambiental de la actividad piñera

Un estudio sobre la actividad piñera efectuado por la Universidad de Costa Rica evidencia la vulnerabilidad a la que están expuestos diversos ecosistemas en la zona Norte-Norte del país. A partir de un análisis de los expedientes de la Setena y del trabajo de campo en cantones de esta región (Upala, Los Chiles y Guatuso), se comprobó que: i) algunas de las empresas que siembran y procesan piña no cuentan con licencias de viabilidad ambiental, ii) la Setena carece de mecanismos para dar seguimiento en el mediano y largo plazos a los proyectos que sí cuentan con esa autorización, y iii) los datos recopilados en los expedientes no permiten identificar los impactos que tienen estos cultivos sobre el territorio y la biodiversidad. Entre 2004 y 2015 se realizaron evaluaciones de impacto ambiental de 47 proyectos en esa zona; de ellos, el 65,9% recibió la viabilidad ambiental, un 21,3% fue rechazado, un 10,6% sigue en estudio y para un 2,1% no

se registró información. Durante el período indicado, la extensión territorial de las plantaciones creció más de veintitrés veces.

Desde la perspectiva ambiental, el estudio mapeó la presencia de fincas piñeras dentro de corredores biológicos (ruta los Malekus-Medio Queso y Las Camelias), situación que amenaza la conservación de la biodiversidad. También hay plantaciones dentro del Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo, las cuales fueron establecidas después de 1994, cuando el Estado declaró ese espacio como área protegida. Los refugios de vida silvestre Duaru y Caño Negro están potencialmente amenazados, lo mismo que los cuerpos de agua continental: ríos y humedales. Según Valverde et al. (2016) al menos seis proyectos tienen dentro de sus límites territoriales, son recorridos o están próximos a ríos. Los casos más críticos se encuentran a una distancia de entre ochenta y trescientos metros.

Por otra parte, hay evidencia de que cerca de veinte fincas dedicadas a la producción

de piña se localizan dentro de asentamientos campesinos bajo la tutela del Inder. A este respecto se ha planteado la hipótesis de que la expansión de esa actividad en los últimos años –principalmente en el cantón de Los Chiles– fue posible a partir del alquiler de tierras, con al menos tres consecuencias, a saber: i) los propietarios de las parcelas pasaron a ser asalariados, ii) hubo desplazamiento –interno o externo– de familias, y iii) el suelo se degradó por efecto del alto uso de agroquímicos, al punto que, si estas tierras volvieron a manos de sus propietarios, posiblemente no serán aptas para la producción agropecuaria.

En suma, las dinámicas descritas evidencian la debilidad en la protección del ambiente y la planificación territorial, así como las limitaciones de la institucionalidad pública para fiscalizar y hacer cumplir la normativa en esos ámbitos.

Fuente: Valverde et al., 2016.

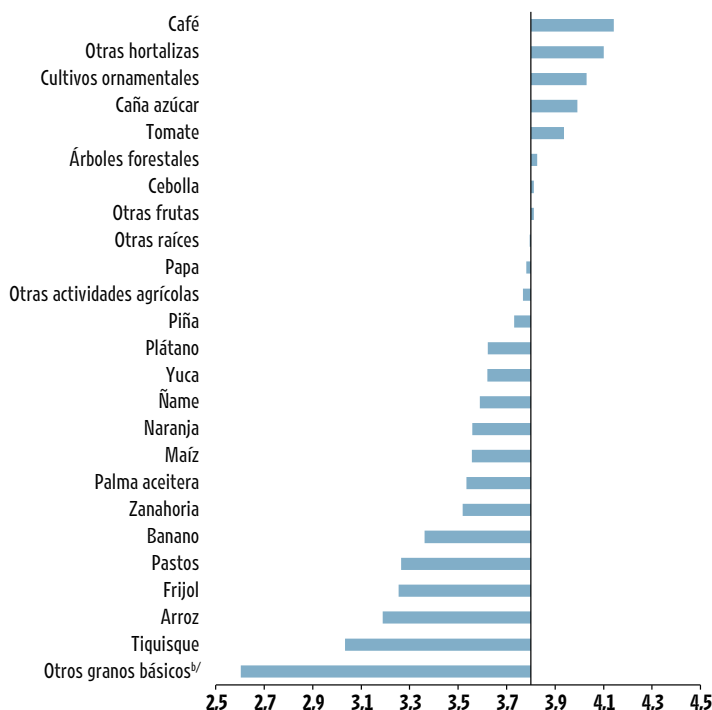
debajo de la media nacional, todos los sectores obtuvieron puntuaciones bajas. La producción de café se destaca por tener el mayor desarrollo de prácticas amigables con el ambiente. Es evidente un esfuerzo del gremio por incrementar la eficiencia y la competitividad de sus sistemas productivos y, a la vez, reducir sus emisiones (E: González, 2016). También sobresalen entre las mejor calificadas las hortalizas y las plantas ornamentales. En el extremo opuesto están otros granos básicos⁴⁵, con un índice de 2,6 (gráfico 4.19).

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, 2015b).

Entre las prácticas analizadas resaltan algunos datos: el 81,3% de fincas del país no rota los cultivos, el 88,9% no cuenta con barreras rompevientos y el 94,9% no incorpora el componente forestal (sistemas agroforestales). Específicamente en materia agrícola, se encontró que en el 86,1% de las actividades no se da tratamiento a las aguas, en tanto que solo el 4,3% utiliza fuentes alternativas de energía (solar, biomasa, biogás). Si bien este último es un porcentaje pequeño, en términos comparativos representa un esfuerzo importante. En lo relativo a agroquímicos, el 39,5% de las fincas no emplea fertilizantes y el 69,9% no utiliza fungicidas; aunque se trata de proporciones elevadas, y por tanto positivas, ello no ha cambiado la tendencia nacional de alto consumo de agroquímicos: en los últimos seis años el uso de plaguicidas registró un promedio anual de 9.359.812

GRÁFICO 4.19

Promedio del índice de prácticas sostenibles en cultivos seleccionados^{a/}. 2014



a/ El punto 3,8 marca el promedio nacional del índice para todos los productos.

b/ 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.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2014, del INEC.

kilogramos de ingrediente activo (SFE-MAG, 2016).

Patrones territoriales y vulnerabilidad social potencian desastres

La construcción social del riesgo de desastre es una de las consecuencias directas de los patrones de uso del suelo, las políticas de ordenamiento del territorio (o su ausencia) y el deterioro ambiental (urbano o rural), en combinación con los rezagos en desarrollo humano. Factores como la exposición de la población, las deficiencias de la infraestructura, la pobreza y la incapacidad de prevención y prospección de la sociedad, incrementan la vulnerabilidad y ayudan a que las amenazas naturales (algunas propias de la región geográfica y otras de origen "antropogénico", como el cambio climático), se transformen en desastres. Como se vio en la sección "Procesos de la gestión ambiental", en 2015 se generaron,

tanto a nivel nacional como internacional, algunas herramientas normativas y de política pública para la reducción de estos riesgos.

En cuanto a las amenazas, el 2015 fue un año particular, por la presencia de El Niño y el enfriamiento del océano Atlántico y el mar Caribe, que alcanzaron los niveles más altos desde que el mismo fenómeno se presentó en 1997, y se convirtió en uno de los tres más intensos desde 1950. Según el IMN (2015), mientras en la vertiente del Pacífico, el Valle Central y los cantones de Guatuso, Upala y Los Chiles se registraron déficits de entre 15% y 44% en las lluvias, en la zona norte y la vertiente del Caribe las precipitaciones superaron los rangos históricos (entre 26% y 34%). Este panorama motivó una declaratoria de emergencia para 27 cantones entre 2014 y 2015. Sin embargo, en conjunto el número de eventos disminuyó por segundo

año consecutivo, y los detonados por factores hidrometeorológicos siguieron predominando, pues el 66% fue causado por deslizamientos, inundaciones, lluvias y avenidas torrenciales (cuadro 4.18).

Los cantones con mayor cantidad de eventos fueron Turrialba, Limón, Sarapiquí, Pococí y San José. Este es un rasgo particular del 2015, ya que anteriormente la mayoría se concentraba en cantones metropolitanos, como Desamparados. Esto se relaciona en parte con las características de la época del “El Niño”. En conjunto, esos cinco cantones registraron el 69,5% de los desastres asociados a riesgos hidrometeorológicos por excesos de precipitación. Además, Limón, Pococí, Siquirres, Talamanca, Matina, Guácimo, Sarapiquí y Turrialba fueron los más impactados por inundaciones y deslizamientos (Brenes, 2016). En total, 322 localidades fueron afectadas y 11.701 personas quedaron aisladas, fueron movilizadas o atendidas en albergues temporales (CNE, 2015).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DEL RIESGO

véase Brenes, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

En cuanto a infraestructura, en la fase de atención inmediata se reportaron daños en 3.395 viviendas, 247 tramos de vías, 63 puentes, 7 diques, 48 acueductos rurales y 31 tramos de tendido eléctrico, así como 4 centros de salud aislados. Preliminarmente se estimó que resultaron afectadas 5.204 hectáreas sembradas de arroz, plátano, banano, cítricos, palmito, palma, tubérculos y hortalizas. La evaluación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo determinó que el monto total de pérdidas o costos de

CUADRO 4.18

Total de eventos dañinos, según tipo. 2010-2015

Tipo de evento	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inundación, lluvias, tempestad	767	667	318	447	185 ^{a/}	102
Deslizamiento	206	282	156	161	63	121
Sismo	6	7	117	0	0	0
Vendaval	78	57	92	102	79	14
Avenida torrencial	10	9	7	12	0	1
Tormenta eléctrica	4	4	6	6	5	3
Marejada	9	7	4	1	5	6
Sequía ^{b/}	0	0	0	0	88	88
Actividad volcánica	6	0	0	0	4	3
Total	1.086	1.033	700	729	429	338

a/ En este rubro, el desglose de reportes de 2014 es el siguiente: 173 inundaciones, 6 tempestades y 6 eventos asociados a la lluvia, para un total de 185.

b/Por falta de datos que permitan actualizar la información a nivel de daños y pérdidas por el déficit de lluvia en el Pacífico Norte, el Pacífico Central y algunos cantones de Alajuela y Puntarenas, se decidió utilizar la información de 2014 para el año 2015, con el propósito de reflejar la permanencia de la sequía a lo largo del tiempo.

Fuente: DesInventar, 2016.

reposición es de 91.016 millones de colones. La infraestructura vial (carreteras, puentes, alcantarillas y vados) registró los daños más relevantes y concentra el 51,4% de los costos de reposición (CNE, 2015).

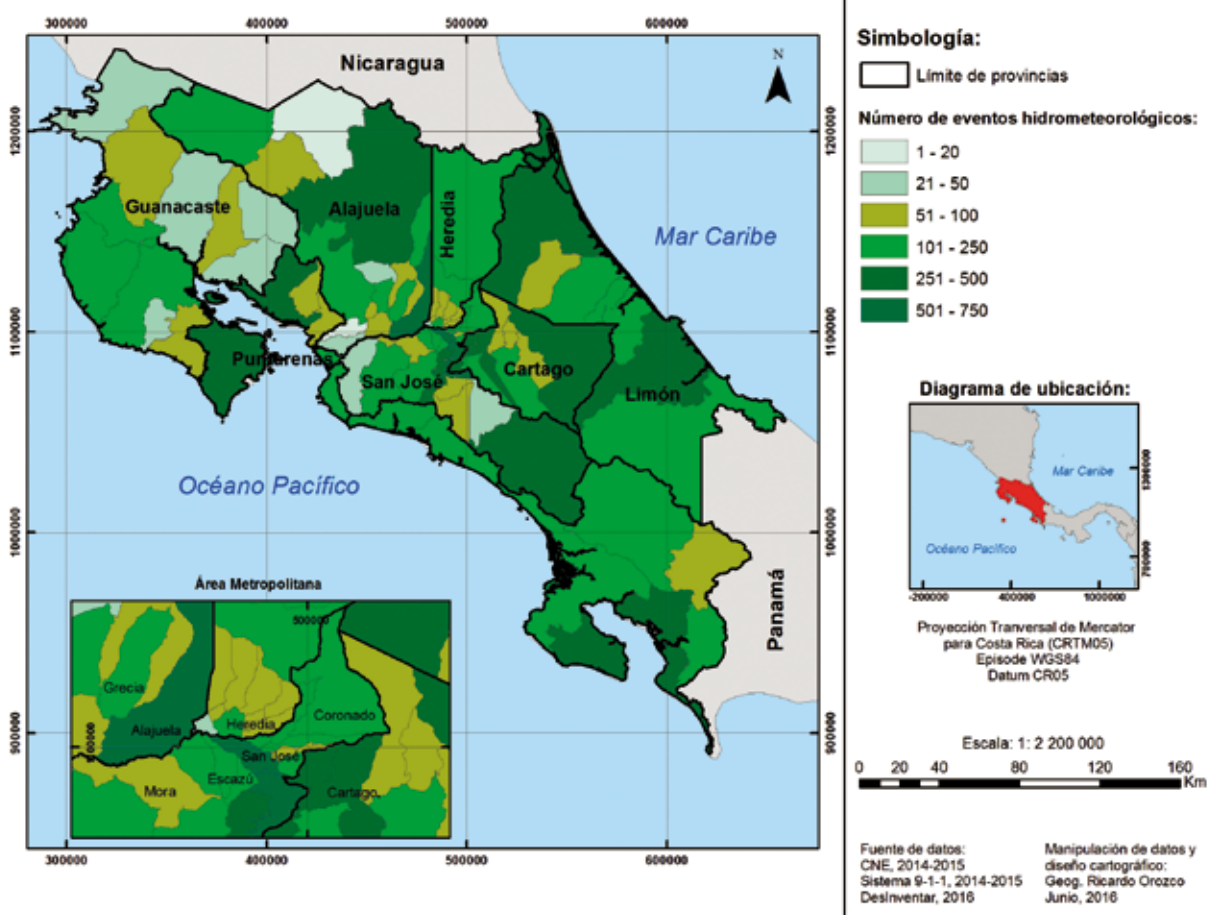
Como se dijo anteriormente, el 2015 se diferenció de la tendencia de largo plazo. Entre 1985 y 2015, los eventos dañinos de origen hidrometeorológico (a excepción de la sequía⁴⁶) se concentraron en espacios urbanos: San José, Desamparados y Alajuela (mapa 4.9). En el último quinquenio, el 2015 fue el segundo año después de la tormenta tropical Thomas, en 2010, con más inundaciones en San José: 23 reportes, 15 de ellos por desbordamientos de ríos y quebradas y 8 por fallas en el sistema pluvial. En opinión de las autoridades locales y expertos, el impacto de los desastres en la capital responde a debilidades en el control de los usos de la tierra en los márgenes de los ríos, defi-

ciencias en el manejo de residuos sólidos, impermeabilización de suelos, y el mal estado y antigüedad del sistema pluvial (Romero y Kompaniet, 2016).

Por último, en cuanto a desastres por accidentes químico-tecnológicos, en 2015 el Cuerpo de Bomberos atendió 4.877 emergencias, un 10,5% menos que en 2014 (Cuerpo de Bomberos, 2016b). Se registró una reducción en los eventos originados en el uso de gas licuado de petróleo (GLP), de 5.345 en 2014 a 4.756 en 2015, aunque se mantuvo en los niveles más altos desde 2009. Entre 2013 y 2015, el 98,3% lo generó el escape de GLP en diferentes estructuras. En el periodo 2011-2015 se reportaron 136 personas lesionadas en 502 incidentes relacionados con otras sustancias, como gas comprimido, líquidos inflamables, productos misceláneos, explosivos, peróxidos y radiactivos (Cuerpo de Bomberos, 2016a).

MAPA 4.9

Cantones afectados por eventos hidrometeorológicos. 1985-2015



Fuente: Orozco, 2016 con datos de Desinventar, 2015.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Leonardo Merino y Karen Chacón.

La edición técnica la efectuaron Leonardo Merino y Karen Chacón, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos: *Evolución y efectos de la legislación sobre recurso hídrico en Costa Rica (1942-2015)*, de Sonia Betrano (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa); *Gestión del riesgo y vulnerabilidad en Costa Rica*, de Alice Brenes (UNA); *Normativa ambiental y capacidades regulatorias del Estado*, de Jorge Cabrera (UCR); *Conservación, biodiversidad y zona marino-costera en Costa Rica: avances, cambios y desafíos* y *Cambio climático: impactos y desafíos para Costa Rica (2015)*, de Lenin Corrales (consultor); *Caracterización de las fincas agropecuarias en Costa Rica*, de Vladimir González (PEN); *Gestión de los recursos forestales en Costa Rica*, de Gustavo Hernández, Ana Isabel Barquero, Ana Lucía Méndez, Henry Sánchez, William Hernández y William Montero (Inisefor-UNA); *Situación energética de Costa Rica (2015)* y *Recurso hídrico y saneamiento: avances y desafíos*, de Jorge Herrera (UNA); *Implicaciones sociales económicas y ambientales del modelo de ciudad vigente*, de Theodoro Mezger (consultor); *Gestión de los residuos sólidos en Costa Rica*, de ProDUS-UCR, y *Evaluación y control del impacto ambiental: propuesta de sistematización y análisis de los expedientes de la Setena*, de Alonso Ramírez (UCR).

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Rezagos en la gestión de la viabilidad ambiental*, de Allan Astorga; *Arrecifes y corales: manejo restrictivo mejora calidad de ecosistemas*, de Juan Alvarado; *Infraestructura vial afecta vida silvestre amenazada*, de Adolfo Artavia; *Metas en el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 y otras iniciativas en marcha*, de la Dirección Sectorial de Energía del Minae; *Esquemas complementarios de protección hídrica: el proyecto Reabastecimiento de agua a la naturaleza*; de Manuel Guerrero y Johnny Rodríguez; *Contaminación de tiburones pone en riesgo salud pública*, de Jason O'Bryhim; *Consideraciones conceptuales y jurídicas sobre el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y Aspectos críticos y cuestionamientos a la gestión de la Setena*, de Álvaro Sagot y *Nuevos estudios sobre el impacto ambiental de la actividad piñera*, de Karina Valverde, Mariana Porras y Andrés Jiménez.

Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo se agradece a José Manuel Valverde (consultor), quien fungió como lector crítico del borrador final, así como a Dionisio Alfaro (consultor), Marco Arroyo (Setena), Allan Astorga (consultor independiente), Yamileth Astorga y Darner Mora (AyA), Alfonso Barrantes y Sebastián Ugalde (ONF), Sonia Betrano y Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa), José María Blanco (BUN-CA), Alonso Brenes (Flacso), Eduardo Brenes (consultor independiente), Jorge Cabrera, Álvaro Sagot, Alonso Ramírez y Mario Peña (UCR), José Pablo González (Fiscalía Adjunta de Agrario Ambiental), Jorge Herrera (UNA), Gustavo Induni (Sinac), Lorena Mariño (ICE), Tomás Martínez (TEC), Arturo Molina (DSE), Gilmar Navarrete y Oscar Sánchez (Fonafifo), Carlos Picado (CNE), Marcela Román (consultora independiente), Walter Zavala (Minae), Irene Cañas (Viceministerio de Energía), Alberto Mora, Manuel Alfaro, Rolando Leiva, Dagoberto Murillo, Miguel Gutiérrez, Vladimir González, Ronald Alfaro, Guido Barrientos y Jorge Vargas Cullell (PEN).

Un agradecimiento especial a Fundecor, por su apoyo material en los productos de investigación que alimentan este capítulo. A Diego Fernández, Ariel Solórzano, Rafael Segura, Esteban Durán, Vladimir González y Dagoberto Murillo (PEN) por el apoyo en las estimaciones estadísticas, la elaboración de mapas y el procesamiento y análisis de datos, y a Karin Stahl por su colaboración para llevar a cabo la consulta a las municipalidades y concejos municipales de distrito.

Por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo se agradece a Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa), Arturo Molina (DSE-Minae), Grettel Álvarez, Juan Luis Camacho y Maricela Rodríguez (TAA-Minae), Alberto López (ICT), María Luisa Fournier (IRET-UNA), Yamileth Astorga, Darner Mora, Álvaro Araya, Manuel López, Pablo Contreras, Felipe Portugués, Sergio Núñez, Yolanda Martínez y Arcelio Chaves (AyA), Carlos Romero (Senara), Alfonso Barrantes y Sebastián Ugalde (ONF), Jorge Araya (SFE), Jennifer Hidalgo (Riteve SyC), Héctor Chaves y Alexander Solís (Cuerpo de Bomberos), Ana Éricka Rodríguez (Poder Judicial), José Miguel Zeledón, Herberth Villavicencio y José Joaquín Chacón (Dirección de Agua-Minae), Lorena Mariño, Jesús Sánchez, Javier Orozco, Ligia Esquivel y Francisco Garro (ICE), Jimmy Fernández, Basilio Quesada y Shionny Porras (Recope), Giovanna Valverde (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), William Alpizar (Dirección de Cambio Climático-Minae), Roberto Villalobos (IMN-Minae), Andreas Nieters (GIZ), Damiano Borgogno y Kifah Sasa

(PNUD), Ángela González (Conagebio), Randall Arauz (Pretoma), Gustavo Meneses (Incopesca), Emilio Fallas (Red Costarricense de Reservas Privadas), Marianella Feoli (Fundecooperación), Agripina Jenkins (consultora independiente), Víctor Vargas (MAG), Guillermo Santana (Incofer), Carlos Montenegro (Cámara de Industrias de Costa Rica), Mario Alvarado (Acope), Gilmar Navarrete, Óscar Sánchez y Lucrecia Guillén (Fonafifo), Felipe Arauz, Ana Gómez, Yeti Quirós, Rocío Saborío y Franklin Charpentier (Sepsa-MAG), Carlos Monge (CNP), Evelio Granados (UNA), German Masís (FAO Costa Rica), Karol Alpizar (IICA), Rosa María Novygrodt (Ministerio de Salud), Walter Quirós (ONS), Carlos Amighetti (Aresop), Quirico Jiménez y Franz Ulloa (ESPH), Ricardo Sánchez (UNA), Roger Ovares y Walter Zavala (Minae), María Gómez (Sinac), Lyana Alvarado (consultora independiente), Claudia Arroyo y León González (Asamblea Legislativa), Sonia Villegas y Kathia Salas (Sala Constitucional), Vicky Cajiao (asesora presidencial), Marcela Dumani, Jorge Jiménez y Mario Peña (UCR), Yamileth Monestel (PGR), Ana María Lobo (MarViva), Felipe Carazo y Luis Aguilar (Fundecor), Luis Castillo (Fundecongo), María Fernanda Esquivel (consultora independiente), Johnny Méndez (Codeforsa) e Igor Zúñiga (Ingeofor S.A.).

Los talleres de consulta se realizaron los días 24, 25 y 30 de mayo, 1 de junio y 5 de agosto de 2016, con la participación de Ricardo Agüero, Bernardo Aguilar, Luis Ángel Aguilar, Dionisio Alfaro, Mario Alvarado, Juan José Alvarado, Carolina Álvarez, Francisco Angulo, Ramón Araya, Marcos Arroyo, Allan Astorga, Marilyn Astorga, Ana Isabel Barquero, Andrea Bejarano, Sonia Betrano, Nicolás Boeglin, Margarita Bolaños, Alice Brenes, Jorge Cabrera, Karolina Calvo, Eva Carazo, Felipe Carazo, Federico Cartín, Mauricio Castillo, Marco Chinchilla, Lenin Corrales, Emilio Fallas, Cindy Fernández, Pascal Giro, José Pablo González, Manuel Guerrero, Gustavo Hernández, Juan Herrera, Carlos Leiva, Pedro León, Jessica Martínez, Ana Lucía Méndez, Theodoro Mezger, Arturo Molina, José Montero, William Montero, Tatiana Mora, Ricardo Murillo, Sergio Musmanni, Edgar Ortiz, Carlos Picado, Rolando Portilla, Maricela Rodríguez, José Félix Rojas, Rodrigo Rojas, Erick Ross, Alvaro Sagot, Geovanny Sánchez, Kifa Sasa, Alexander Solís, Vivienne Solís, Ligia Umaña, Ana Eugenia Ureña, Douglas Ureña, José Manuel Valverde, Esmeralda Vargas, María José Vásquez, Natalia Vega, Miguel Zamora, José Miguel Zeledón y Joyce Zürcher.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Ariel Solórzano y Karen Chacón.

NOTAS

- 1** Al cierre de edición de este Informe la Ley de Bienestar Animal había sido aprobada en primer debate y estaba en consulta en la Sala Constitucional.
- 2** Un recuento de los votos de ese tribunal sobre temas ambientales puede consultarse en Cabrera, 2016.
- 3** El sector está conformado por las siguientes instituciones: Minae, Mivah, MAG, MOPT, ICT, ICE, AyA, INVU, Inder, Incopesca, Recope, CNE, Servicio Nacional de Guardacostas y Senara.
- 4** No se incluyen las políticas relacionadas con asuntos de salud o agropecuarios, aunque pertenezcan al sector institucional, dado que están enfocadas en temas no ambientales.
- 5** Estos subperíodos son los que ha utilizado el PEN en trabajos anteriores y corresponden a una caracterización de los tipos de Estado que ha tenido Costa Rica en su historia reciente. El primero es el Estado benefactor (1951-1982), luego del cual hubo una etapa de reestructuración del aparato estatal (1982-1994) para llegar a lo que se ha denominado el Estado regulador, vigente en la actualidad.
- 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 Betrano (2016) se puede consultar una descripción detallada del proyecto y sus propuestas de cambio a la normativa existente.
- 8** Este proyecto se aprobó en primer debate en 2014. No obstante, algunos de sus contenidos fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional y siguen sin solventarse.
- 9** En 2010 la ONU reconoció los derechos humanos al agua y al saneamiento, "reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos" (ONU, 2014). Este enfoque ha sido incorporado en otros instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica, como la "Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres" y la Convención sobre los Derechos del Niño.
- 10** En la resolución ONU 70-169, de 2015, se decidió tratar por separado el acceso al agua potable y al saneamiento, con el objetivo de posicionarlos como derechos humanos de forma diferenciada. Por eso se tratan como dos derechos.
- 11** Se trata de la Vigésimoprimer Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en París en 2015, en la cual se adoptó el llamado "Acuerdo de París".
- 12** Elaborado por el BID y el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia.
- 13** Sin contar instituciones descentralizadas como el ICE, Recope o el AyA. En este caso se incluye a las siguientes entidades: Sinac, Minae, Conagebio, Incopesca, Fonafifo y la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón (Comcure).
- 14** Desde 2010, informes de fiscalización de la CGR han apuntado algunas deficiencias. Por ejemplo, el informe DFOE-AE-IF-01-2010 ordenó a la Setena realizar una revisión y reforma de sus instrumentos y procedimientos técnicos en materia de evaluación de impacto ambiental (EIA) y de evaluación ambiental estratégica, incluyendo el Reglamento General y los manuales de EIA.
- 15** 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".
- 16** Estas entidades incluyen al Senara, el Fonafifo y el Sinac.
- 17** Funcionarios de la Setena reportan que actualmente ya se utiliza esta información en todos los casos nuevos (E: Arroyo, 2016).
- 18** 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.
- 19** De conformidad con la normativa vigente, la garantía ambiental es un monto de dinero establecido por la Setena, que el desarrollador debe aportar para asegurar la aplicación de medidas ambientales de corrección, mitigación o compensación por daños o impactos ambientales negativos no controlados causados por la actividad, obra o proyecto. Ese monto se debe depositar a favor de la Setena en la cuenta de Fondos de Custodia del Fondo Nacional Ambiental (Poder Ejecutivo, 2004).
- 20** No se incluye en esta ocasión el análisis de las denuncias penales en materia ambiental, tema que será objeto de estudio en futuras ediciones.
- 21** Una denuncia se cierra cuando una dependencia competente determina que no hubo delito o cuando el infractor cumple con una medida administrativa y, por tanto, no se interpone una denuncia formal ni en sede administrativa (Tribunal Ambiental) ni en el Ministerio Público.
- 22** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 23** Cabrera (2016) analizó un tercer caso, relacionado con el proyecto de "Ley para el desarrollo y aprovechamiento sostenible del camarón" (expediente 19.838), en el cual se aprecian las posiciones de los distintos actores involucrados.
- 24** Aunque ha pasado inadvertida, la "Ley de autorización de la cogeneración eléctrica paralela", nº 7200, del 18 de octubre de 1990, en su artículo 1, reconoce la técnica de generación de energía a partir de residuos, pero la excluye de su ámbito de aplicación.
- 25** Según el artículo 4 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos (nº 8839), los residuos deben tratarse en el siguiente orden: se evita, se reduce, se reutiliza, se valoriza, se trata y se dispone.
- 26** La "Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres" (Cites, por su sigla en inglés) es un acuerdo internacional concertado entre los gobiernos, cuya finalidad es velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia (<https://cites.org/esp/disc/what.php>).
- 27** El 24 de diciembre de 2014 Costa Rica ya había presentado a la Cites una primera solicitud para exportar aletas de tiburón (E: Arauz, 2016).
- 28** El índice de desempeño ambiental clasifica a los países de acuerdo con su desempeño en temas ambientales de alta prioridad. Para ello se basa en dos políticas generales. La primera se denomina "Salud ambiental" y se relaciona con la protección de la salud humana frente a daños medioambientales; involucra la calidad del aire y el agua, así como el saneamiento. La segunda política se denomina "Vitalidad de ecosistemas" y valora las áreas de recurso hídrico, agricultura, biodiversidad y hábitat, bosques, pesquerías y clima y energía. El EPI asigna puntajes al desempeño de cada país en las nueve áreas mencionadas, las cuales se desagregan en veinte indicadores.
- 29** Se denomina energía primaria a las fuentes de energía en su estado natural, es decir, que no han sufrido ningún tipo de transformación física o química mediante la intervención humana (Olade, 2011).
- 30** No incluye la leña, los no energéticos como el asfalto, ni los combustibles usados para generar electricidad.
- 31** Se denomina energía secundaria a los productos energéticos que se obtienen mediante la transformación de fuentes de origen primario o de otras fuentes secundarias (Olade, 2011).
- 32** El sector general está compuesto por clientes no residenciales ni industriales, es decir, comercio, hoteles, hospitales, escuelas, empresas de servicio público y privado, entre otros (ICE, 2016).

33 Las diecisiete microcuencas que conforman la subcuenca del río Virilla son Ciruelas, Segundo, Bermúdez, Tibás, Para, Paracito, Macho, Durazno, Quebrada San Francisco, Ipís, Torres, Rivera, Uruca, Jaris, Picagres, Jesús María y Pacacua.

34 La evaluación integral Fuzzy se usa para estimar las variables que determinan la calidad del agua, con base en la transformación difusa y el principio de máximo grado de pertenencia. Para emplear este método, se partió de las cinco clases de calidad de agua indicadas en el decreto 33903-Minae-S. La clase 1 se considera limpia o de baja contaminación, las clases 2 y 3 corresponden a contaminación moderada y las clases 4 y 5 se consideran contaminación alta.

35 Se utilizó un análisis de factor sobre los datos normalizados obtenidos en las tres zonas de contaminación. Los resultados miden la participación de diversas fuentes en los cambios en la composición del agua (para conocer la metodología y otros detalles técnicos, véase Herrera, 2016a).

36 Este es el valor recomendado por debajo del cual la mayoría de los organismos acuáticos puede morir y se corre el riesgo de alcanzar condiciones anóxicas que pueden causar otros problemas, como malos olores.

37 Para ello se aplicó el efecto de la temperatura ambiente y la precipitación sobre las variables críticas del modelo de autodepuración, a partir de los escenarios base del IMN para el período 2071-2100.

38 El artículo 28 de la ley constitutiva del Incopesca (nº 7384) creó la Comisión Científico Técnica (CCT), como ente asesor permanente de la Junta Directiva y el Presidente Ejecutivo de la entidad, cuya función es dictaminar los asuntos que requieran un pronunciamiento de carácter especializado,

39 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.

40 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).

41 Se refiere a la madera aprovechada legalmente en bosques naturales, que debe ser registrada en un inventario forestal antes de su extracción. También incluye planes de manejo de bosque, que representan un 1,8% del total. Debe considerarse que la mayoría de la cosecha de madera en plantaciones forestales y sistemas agroforestales (que corresponde al mayor volumen) se hace al amparo del artículo 28 de la Ley Forestal y, por tanto, no requiere permiso de corta (E: Barrantes, 2016).

42 El informe contempla proyectos de veinte unidades o más, y no toma en cuenta las construcciones de bien social (E: Sánchez, 2016).

43 Buenos Aires, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Santiago, Bogotá, San José, Ciudad de México, Guadalajara, León, Lima, Montevideo y Caracas. Los datos del país se basan en el cantón de San José.

44 El área dedicada a piña reportada por el Censo (cerca de 37.000 hectáreas) difiere de estimaciones previas, incluso de la presentada por Canapep y el MAG en 2013 (45.000 hectáreas). También ha habido discrepancias con los datos de exportación, que han sido crecientes, mientras que el área no ha registrado variaciones (se pasó de 487 millones de dólares en 2007 a 834 millones en 2013; Boeglin, 2015).

45 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.

46 Este análisis no consideró los registros de sequía, pues su interés es mostrar el impacto de los excesos de precipitación, no de los déficits.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	245
Valoración general	247
Valoración del Vigésimo primer Informe	248
Aspiraciones	248
Introducción	249
Sistema electoral y de partidos políticos	249
Primeras elecciones municipales unificadas	250
Poca relevancia a situación fiscal en propuestas partidarias	256
Transfuguismo amenaza la cohesión partidaria en el Congreso	258
Gestión y representación política responsables	259
Ejecutivo se enfrenta al escenario más adverso de los últimos años	259
Presidencialismo débil con multipartidismo	264
Demanda más apertura y negociación	264
Señales de mejora en la dinámica legislativa	267
Convivencia ciudadana	273
Apoyo a la democracia en el segundo nivel más bajo desde 1978	273
Menor conflictividad social a partir de 2014	275
Administración de la justicia	280
Indicadores del desempeño judicial sin mejoras en el 2015	280
Tutela efectiva de los derechos fundamentales	281
Política exterior	282
Activa agenda de la política exterior durante el 2015	282
Estudio exploratorio: estado de la cooperación internacional	285
Mejora la coordinación de la política comercial y diplomática	286

HALLAZGOS RELEVANTES

» 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%.

» El Partido Liberación Nacional controla la mayoría de las alcaldías: ganó 50 de las 81 en disputa, lo que representa el 62% de los gobiernos locales. Muy de lejos le siguieron la Unidad Social Cristiana, con 14, y el Partido Acción Ciudadana, con 6. El Frente Amplio se impuso únicamente en la municipalidad de Barva.

» 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).

» Según la encuesta Barómetro de las Américas, la aprobación ciudadana de la labor presidencial ha decaído desde 2004. El máximo puntaje se reportó en 2008, con un valor de 62,4 en una escala de 0 a 100. El punto más bajo fue el de 2014: 36,9. El dato más reciente muestra una aprobación ciudadana de 41,9.

» En sus dos primeros años de mandato, el Gabinete del presidente Solís experimentó diez cambios de jefes ministeriales, cuatro de ellos en circunstancias de alto perfil público. El gobierno con la mayor rotación de ministros, en las últimas cinco administraciones, ha sido el de Chinchilla Miranda, y el más estable el de Arias Sánchez.

» 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.

» Por segundo año consecutivo, el Congreso aprobó una mayor proporción de leyes que identifican las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de los mandatos legales. Este fenómeno es una excepción en la práctica legislativa.

» 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.

» El apoyo promedio al sistema político registró una caída de casi 4 puntos con respecto a 2014: se ubicó en 59 puntos en una escala de 0 a 100. En la serie histórica desde 1978, el momento de menor apoyo ocurrió en 2012, con un valor de 55,8.

» En promedio, el 91% de las sentencias de la Sala Constitucional se cumple. Las instituciones públicas más recurridas y que tienen altos niveles de cumplimiento (por encima del 90%) son la CCSS y el MEP.

» En 2015 e inicios de 2016 el país desarrolló una intensa agenda de política exterior, con resultados positivos. Destacan, entre otras acciones, la organización de la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la promoción de la candidatura de una costarricense ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los avances en la adhesión a la OCDE y la participación en la Vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en París.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2015

Indicador	2000	2005	2010	2014	2015
Convivencia ciudadana					
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	9,9	9,4	14,3
Tasa de asociación solidarista ^{b/}	20,5	16,3	17,3	20,0	20,6
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{c/}	1.661	2.754	3.210	3.550	3.628
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	50	49
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	16	17
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	11	12
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	27	58
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Audiencias públicas en la Aresep	61	57	170	513	409
Cantidad de personas que asisten a las audiencias públicas	1.300	849	4.903	6.072	4.822
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	180	202
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo) ^{d/}		21,5	68,7	40,7	51,9
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{e/}					
Legislativo	53	56	66	33	35
Ejecutivo	48	13	47	14	26
Tutela de derechos humanos					
Resoluciones de la Sala Constitucional ^{f/}	10.056	15.391	21.038	20.909	19.963
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.369	3.175	3.138
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia ^{g/}	59	76	45	123	135
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{h/}					
Solicitudes de intervención ^{i/}	19.787	24.901	20.785	30.264	29.300
Investigaciones por denuncia ^{j/}		2.302	3.066	2.445	2.817
Gobierno local					
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	34.524	78.198	184.768	353.042	378.941
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	192.517	210.060
Carga tributaria ^{k/}	0,379	0,478	0,606	0,722	0,743
Presión tributaria ^{l/}	53,9	58,3	62,6	54,5	55,4
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera y única instancia ^{m/}					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	104	97	96
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	23	22
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	600	509	560
Casos entrados netos por juez		683	677	550	590
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.101	12.800	12.527
Seguridad pública y privada					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,6	1,03	0,49	0,6	0,5

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada, con fecha de corte a septiembre de cada año. El dato de población ocupada proviene, a partir de 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE).

Antes de esa fecha se utilizaba la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada, con fecha de corte a septiembre de cada año. El dato de población ocupada proviene, a partir de 2011, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE). Antes de esa fecha se utilizaba la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

c/ A partir de 2003 se incluyen CEN-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

d/ Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

e/ La legislatura del año i comprende el período del 1 de mayo del año i al 30 de abril del año i + 1.

f/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional. Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

g/ A partir de 2009, por interpretación del artículo 6 de la Ley 7472, la Comisión para la Promoción de la Competencia no incluye en el recuento de los casos atendidos las licencias de importación por desabastecimiento.

h/ En 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir de 2001.

i/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

j/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la Defensoría de los Habitantes.

k/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

l/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre sus ingresos totales nominales.

m/ Incluye a la Sala Constitucional.

VALORACIÓN GENERAL

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 municipal se fortaleció con la celebración de los primeros comicios unificados para designar todos los puestos de base cantonal. Con ello por fin se desvinculó la elección local de la nacional, y se eliminó el arrastre que la segunda ejercía sobre la primera. El proceso se realizó en un ambiente de paz, gracias a la confianza en las reglas de la competencia política y la alta legitimidad del Tribunal Supremo de Elecciones. La participación de los votantes registró una leve mejora, como ha sido la tendencia desde 2002, pese a las dudas que se plantearon durante la campaña. No obstante, sus niveles siguen siendo bajos, pues solo acudió a las urnas el 35% de la población habilitada para ejercer ese derecho. Y por último, la distribución del poder originó un escenario más propicio para la gobernabilidad local, siempre en el marco de una conformación multipartidista. Aumentaron los gobiernos unidos -aquellos en los que el alcalde y la mayoría de los regidores pertenecen a un mismo partido- y los gobiernos en los que el alcalde cuenta con el respaldo de la primera minoría, al tiempo que se redujo el número de gobiernos altamente divididos, en los que la fragmentación política dificulta la toma de decisiones.

Por otro lado, finalizó el intenso episodio de conflictividad social que se venía registrando desde mediados de 2011, una evolución que puede resultar sorprendente, pues convergió con resultados negativos en la mayoría de los indicadores de desempeño del Poder Ejecutivo. En efecto, en 2015 e inicios de 2016 se produjo una fuerte caída de la valoración ciudadana sobre la gestión del Gobierno. Y en la relación Ejecutivo-Legislativo, el análisis de lo ocurrido en las sesiones extraordinarias muestra un resultado categórico: el Gobierno sigue teniendo problemas para consensuar una agenda estable de proyectos para la discusión par-

lamentaria, y aunque en la segunda legislatura aumentó la cantidad de iniciativas aprobadas, en términos comparativos la tasa de éxito siguió siendo una de las más bajas desde 1990.

La principal explicación para el fin del episodio de conflictividad reside en el hecho de que, desde mayo de 2014, el Gobierno logró crear espacios de diálogo y negociación con los sectores sindicales, lo que generó una notoria reducción en la frecuencia de las acciones colectivas. Durante el período bajo análisis también hubo cambios positivos en varios indicadores del desempeño del Congreso y la política exterior. En la Asamblea Legislativa, bajo la conducción de un Directorio conformado por partidos de oposición, se aprobaron más leyes que amplían derechos ciudadanos o asignan competencias al Estado en áreas clave para el desarrollo humano. Además, por segundo año consecutivo, una mayor proporción de las nuevas normas fue acompañada de las respectivas fuentes de financiamiento, con lo cual se brinda sustento a económico a lo que este Informe denomina “promesa democrática”. Además se dieron los primeros pasos para registrar electrónicamente el voto nominal de las y los diputados y con ello, solventar una deuda histórica en materia de rendición de cuentas. En materia de política exterior el *Estado de la Nación* ha insistido en la necesidad de mejorar la coordinación institucional, dado que la gestión se realiza desde dos frentes: el político y diplomático, competencia de la Cancillería, y el comercial, a cargo del Ministerio de Comercio Exterior. En esa línea, en 2015 la Cancillería firmó dos convenios de cooperación con el fin de desarrollar proyectos de diplomacia económica, que promueven las exportaciones y la inversión extranjera utilizando la capacidad instalada de las oficinas diplomáticas de Costa Rica alrededor del mundo.

Más allá de los temas de seguimiento, este año el énfasis principal del capítulo fue entender mejor la disfuncionalidad del sistema político, que ninguno de los elementos anteriores logró modificar. La principal conclusión es que esa disfuncionalidad es más compleja y estructural de lo que se creía.

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.

Dado ese marco de severas restricciones, este Informe estudió algunas de las herramientas que tiene el Ejecutivo para llevar adelante sus iniciativas y, en particular, el uso del

decreto como instrumento de gobierno. Se encontró que este se emplea con frecuencia para dar órdenes de tipo administrativo, con el fin de coordinar asuntos internos de la institucionalidad pública, y también de tipo reglamentario, en ámbitos en los que hay espacio para interpretar los alcances de la legislación que genera efectos directos en las políticas públicas. Sin embargo, en ningún caso el decreto permite destrabar la gestión del conjunto del sistema político.

Otra investigación exploró las convocatorias de proyectos en los períodos de sesiones extraordinarias en el Congreso, cuando el Ejecutivo tiene iniciativa de ley. El análisis revela que el manejo de la agenda se ha vuelto más complicado que en la época del bipartidismo. El Ejecutivo no solo debe modificar más frecuentemente esa agenda -incluyendo o excluyendo proyectos según las múltiples y simultáneas negociaciones con las diversas fracciones legislativas- sino que, como se comentó antes, la tasa de éxito (leyes aprobadas como proporción de los proyectos convocados) es muy baja. Sin duda, la capacidad de acción del Gobierno se ve limitada en el actual escenario de alta fragmentación partidaria y una bancada oficialista que apenas representa la segunda minoría.

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.

VALORACIÓN DEL VIGESIMOPRIMER INFORME

El balance político del 2014 e inicios del 2015 confirma la madurez de la democracia electoral costarricense y la estabilidad institucional del Estado ante los cambios de gobierno. Sin embargo, también revela que la combinación de un régimen presidencialista sin mayoría legislativa y un sistema multipartidista fragmentado favorece la parálisis y el enfrentamiento constantes.

El 2014 fue un año de cambios en la conformación del sistema político, con la llegada del Partido Acción Ciudadana, por primera vez, al Poder Ejecutivo. No obstante, los principales indicadores políticos no reflejan variaciones significativas con respecto a la situación que ha vivido el país en los últimos ocho años.

En efecto, los actores políticos han sido incapaces de procesar cambios sustantivos para atender los problemas estructurales que aquejan al país. En la práctica, esto significa que todos los grupos involucrados carecen de poder de decisión por sí solos, y cada vez más requieren mecanismos que permitan la cooperación y la construcción de alianzas para avanzar en sus agendas. El resultado evidente de este escenario es la "anulación" de los actores políticos y sus iniciativas, pues, al depender unos de otros, se encuentran sumidos en el plano de la inacción real.

Pero más allá de este sombrío panorama, las bases de la República siguen siendo el respeto al Estado de derecho, la resolución de los conflictos por vías institucionales y un

creciente dinamismo social y ciudadano. En 2014 más del 90% de las sentencias de la Sala Constitucional se acató, lo cual ratifica la tutela efectiva de los derechos fundamentales que dan sustento a toda democracia estable. Y en materia de convivencia ciudadana, los datos del mismo año muestran una situación paradójica. Por un lado creció la protesta social, algo poco usual en un año de elecciones. Sin embargo, según la encuesta Barómetro de las Américas para el período en estudio (2014), una proporción más alta de las personas consultadas percibe una mayor cercanía entre la clase gobernante y la población, lo que pareciera explicarse por la coincidencia de esa medición con la coyuntura electoral.

ASPIRACIONES

■ SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

■ DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento de la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

■ ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público

protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

■ GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales, se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

■ PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de

participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

■ CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

■ POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo busca determinar en qué medida, en el año 2015, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el legislativo, el de acciones colectivas y el electoral, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2016.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas

de manera directa a esta dimensión democrática.

- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes. Por un lado están los indicadores

políticos, que son objeto de seguimiento y actualización anual, y brindan la base empírica para el análisis sobre el fortalecimiento de la democracia. Por otro lado están los nuevos temas abordados, algunos de los cuales son primeras aproximaciones a asuntos complejos y otros son el resultado de investigaciones en profundidad (cuadro 5.2).

Sistema electoral y de partidos políticos

Esta sección incluye una serie de análisis realizados como parte del proyecto de investigación sobre democracia y partidos políticos, enmarcado a su vez en el acuerdo de cooperación entre el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a través del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). El esquema de trabajo tiene dos componentes, que se ilustran en el diagrama 5.1.

CUADRO 5.2

Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"**Temas de seguimiento**

Actualización de indicadores electorales municipales
Revisión de la inestabilidad del Gabinete Presidencial
Análisis del desempeño legislativo y actualización de indicadores
Ampliación del análisis sobre los proyectos de ley convocados por el Ejecutivo en períodos de sesiones extraordinarias
Análisis de cultura política y actualización de variables (encuesta Lapop)
Actualización de indicadores de administración de justicia y de la Sala Constitucional
Seguimiento de las acciones en política exterior

Temas nuevos

Experimento electoral
Aplicación de un análisis de redes a la oferta programática de los partidos políticos
Liderazgo y cohesión partidaria (transfuguismo)
Confianza ciudadana en el Gobierno
Uso del decreto ejecutivo como herramienta para gobernar
Análisis de supervivencia de los proyectos de ley en el Congreso
Análisis de acciones colectivas mediante series de tiempo
Revisión de la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable
Sistematización de representaciones diplomáticas y comerciales en el exterior

El balance indica que los resultados de los comicios municipales de 2016 profundizaron la fragmentación del sistema de partidos y, si bien registraron un leve repunte de la participación electoral, no alteraron la fuerte tendencia a la apatía. El abstencionismo sigue concentrándose en comunidades urbanas y densamente pobladas, incluyendo la ciudad capital. Por el contrario, los municipios de mayor concurrencia a las urnas se localizan fuera del Área Metropolitana y se caracterizan por ser rurales y tener menor presencia estatal. Los resultados además confirmaron que Liberación Nacional sigue siendo el partido con mayor representación local, aunque con un ligero descenso en relación con lo logrado en 2010. El Partido Acción Ciudadana, pese a estar en el Gobierno, no logró aumentar su presencia en las municipalidades. Y los partidos de base local que mantuvieron su dominio en las respectivas alcaldías siguen siendo la excepción: Curridabat Siglo XXI y la Yunta Progresista Escazuceña.

Por otra parte, el aumento de la oferta partidaria y la conformación pluripartidista de las instancias municipales, si bien enriquecen la participación y la deliberación a nivel local, demandan mayores grados de negociación para lograr que se materialicen las iniciativas de los distintos actores.

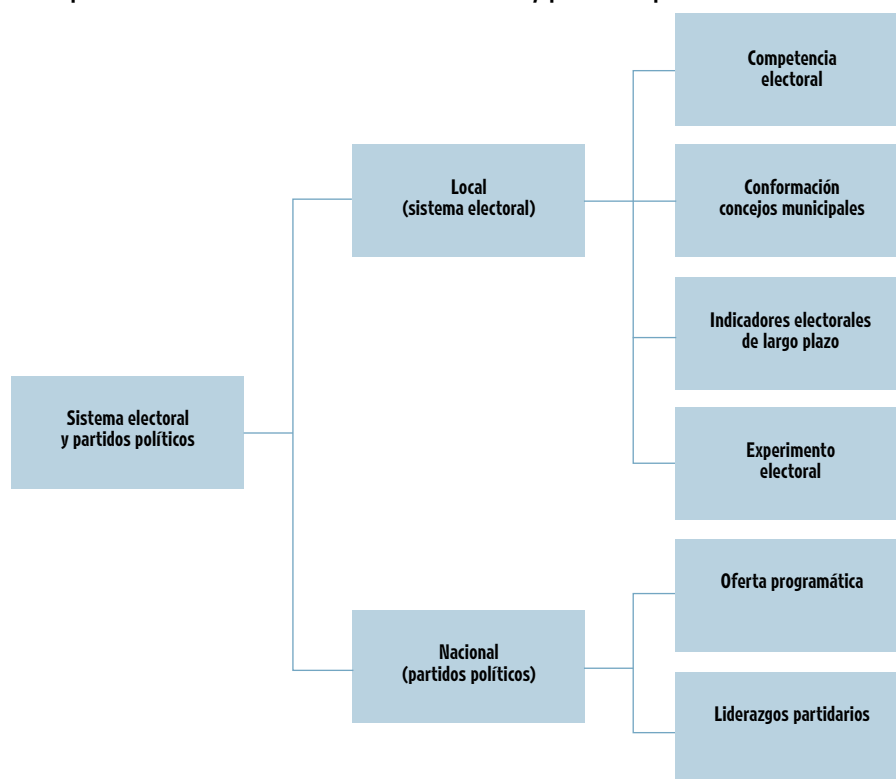
En lo que respecta a los partidos políticos a escala nacional, el análisis revela la poca relevancia que estas agrupaciones dieron al déficit fiscal durante la campaña de 2014, a pesar de la importancia indiscutible del tema en la coyuntura actual.

Finalmente, un estudio sobre el fenómeno del transfuguismo político a nivel legislativo muestra las debilidades de la institucionalidad partidaria en algunas agrupaciones, lo que les dificulta asegurar la cohesión de sus fracciones en el Congreso.

Primeras elecciones municipales unificadas

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 elec-

DIAGRAMA 5.1
Esquema de análisis del sistema electoral y partidos políticos



tos 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. En esta oportunidad, más de 30.000 candidatos compitieron por un total de 6.069 cargos (cuadro 5.3). En la región latinoamericana Costa Rica fue una de las últimas naciones en incorporar a su normativa la designación directa de estos representantes. Si bien los comicios se desarrollaron con normalidad, predominaron la baja participación y la apatía de los votantes.

Las elecciones municipales de 2016 consolidaron el multipartidismo, como resultado del afianzamiento de los partidos locales (Alfaro Redondo, 2002; Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014), una leve reducción en el dominio del PLN y la apatía del electorado.

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. En el cantón de mayor participación votó el 65% de los empadronados, cifra equiparable a la de una elección nacional (Raventós et al., 2005) y en el de menor asistencia a las urnas tan solo sufragó el 25%.

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. Además, la elección de 2016 reafirmó el fenómeno de los partidos cantonales, que han crecido en número y cantidad de representantes desde 2002.

Se mantiene una baja participación electoral, pese al ligero aumento en 2016

Tradicionalmente la baja participación en contiendas locales se atribuye al hecho de que estas se consideran de segundo orden (Heath et al., 1999; Müller,

CUADRO 5.3

Resumen de indicadores electorales cantonales

Indicador	2002	2006	2010	2016
Padrón electoral ^{a/}	2.331.459	2.603.770	2.865.509	3.178.364
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.630
Partidos políticos participantes ^{b/}	34	43	47	59
Coaliciones ^{c/}			7	4
Cargos a elegir ^{d/}	5.758	5.873	5.952	6.069
Candidaturas inscritas	16.261	15.919	15.858	31.879
Alcaldes	81	81	81	81
Vicealcaldes ^{e/}	162	162	162	162
Regidores (propietarios y suplentes) ^{f/}	1.002	1.006	990	1.010
Síndicos (propietarios y suplentes)	913	924	927	960
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3.528	3.628	3.712	3.776
Intendentes	8	8	8	8
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	64	64
Viceintendentes			8	8
Participación electoral (porcentaje)	22,8	23,8	27,9	35,4

a/ Por tratarse de elecciones locales, la cifra no incluye electores en el extranjero.

b/ Las cifras de 2010 y 2016 incluyen coaliciones.

c/ La figura existió a partir de las elecciones de 2010. Solo incluye uniones de dos o más partidos.

d/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010 se incluyen los cargos a nivel local de los comicios de febrero y diciembre de cada año.

e/ En las elecciones de 2002 y 2006 este cargo correspondía a Alcaldes suplentes.

f/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010, los regidores no eran electos de forma simultánea al resto de cargos. Por este motivo, no se incluyen en el total de cargos a elegir.

Fuente: Alfaro-Redondo y Gómez-Campos, 2016.

1988; Trounstine, 2013; Holbrook y Weinschenk, 2013), sobre todo porque por mucho tiempo se realizaron en concurrencia con las elecciones presidenciales y legislativas, de modo que las candidaturas locales, por sí mismas, no tenían mucho peso en esas campañas.

En el caso costarricense, de los 3.178.364 ciudadanos habilitados para sufragar en las elecciones municipales de 2016, solo un 35% ejerció ese derecho. El ausentismo (65%) se redujo levemente en comparación con los comicios locales de 2002, 2006 y 2010 (77%, 77% y 72% respectivamente), pero se mantuvo en el umbral de muy alta abstención al contrastarlo con las elecciones nacionales (en las que el abstencionismo ronda el 30%).

Al ahondar en los comportamientos específicos se observa que, una vez más, los electores urbanos se abstuvieron de participar en mayor medida que los rura-

les (Alfaro Redondo, 2002 y 2008). El ausentismo se dio sobre todo en las cabeceras de provincia y en los centros densamente poblados, como Goicoechea, Tibás, Desamparados y La Unión, donde alrededor del 70% de las personas con derecho a votar no lo hizo. En cambio, en las zonas rurales la mayoría de la gente acudió a las urnas. En este grupo sobresalen Montes de Oro, San Mateo, Turubares y Hojancha, comunidades en las que solo el 35% de los electores, en promedio, no votó. Lo interesante de este fenómeno es que buena parte de los cantones rurales donde hay más participación en los comicios municipales pertenece a las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón, que presentan altos niveles de abstencionismo en las elecciones presidenciales y legislativas. Dicho de otra forma, las comunidades rurales y de fuera del Valle Central tienden a

participar más en los procesos locales, mientras que las comunidades urbanas del Valle Central son más participativas en las campañas nacionales.

Este comportamiento puede explicarse porque en muchas zonas rurales las municipalidades tienen mayor relevancia y presencia institucional que las entidades del Gobierno Central (Raventós et al., 2005). Además, el análisis de los patrones de abstencionismo en el ámbito local muestra notables similitudes a lo largo del tiempo, es decir, los cantones que reportan los niveles más altos y más bajos de participación fueron los mismos en las cuatro elecciones analizadas (gráfico 5.1).

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

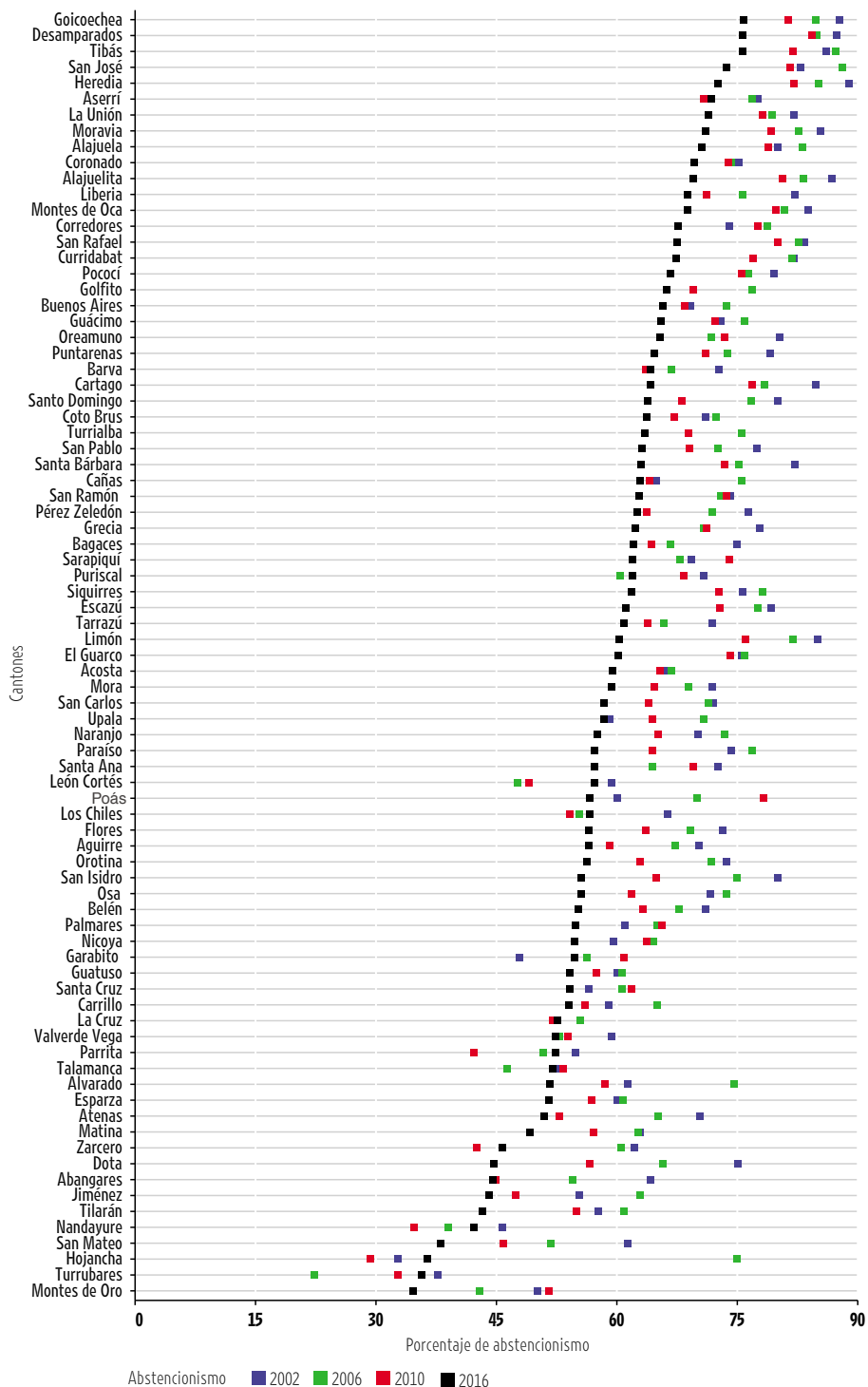
Desde el punto de vista político, los comicios de 2016 tuvieron dos resultados principales: por una parte, el PLN mantuvo su hegemonía en las alcaldías, aunque con una leve reducción con respecto al 2010, y por otra, ningún partido logró un claro control de los concejos municipales, debido a la alta volatilidad y la fragmentación partidaria. De hecho, en estas elecciones se consolidó la composición pluripartidista y sin mayorías que prevalece desde 2002 (Alfaro Redondo, 2006).

El PLN ganó 50 de las 81 alcaldías en disputa (-62% del total-, nueve menos que en 2010. Muy de lejos le siguió el PUSC con 14 (cinco más que en 2010), mientras que el PAC, el partido de Gobierno, obtuvo solo 6, la misma cifra que seis años antes. El Frente Amplio (FA) se adueñó únicamente de la alcaldía de Barva y el Movimiento Libertario (ML) no logró representación a este nivel (gráfico 5.2).

Una forma de evaluar las fortalezas partidarias en los municipios es identificar sus hegemonías específicas, medidas por el logro consecutivo de la alcaldía en las cuatro elecciones celebradas entre 2002 y 2016. Durante este período, solo en quince de los 81 cantones ha existido un marcado control político de una agrupación. En once de ellos ha predominado el PLN, que sigue teniendo la mayor representación a nivel municipal en todo

GRÁFICO 5.1

Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón^{a/}
(porcentajes)



el país. En otros tres cantones se ha mantenido una conformación favorable al PUSC y destaca como único el caso de Curridabat, donde un partido local ha controlado la alcaldía de manera consecutiva en los últimos catorce años.

En el extremo opuesto están los cuatro cantones en los que nunca un mismo partido ha ganado la alcaldía en dos comicios consecutivos: Montes de Oca, Paraíso, Nandayure y Siquirres. No obstante, en los dos primeros se ha reelegido a una misma persona, pero con distinto partido político. También es notable que en estos municipios, en al menos una oportunidad, una agrupación local ha obtenido la alcaldía.

El otro factor de interés es la composición de los concejos municipales. El principal hallazgo del período 2002-2010 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 alcaldía. Estos indicadores permiten conocer las capacidades de gestión política y los lugares donde puede haber mayores costos de transacción para la toma de decisiones¹. Las categorías son:

- **Gobierno unido:** un mismo partido ganó la alcaldía y la mayoría de los regidores en el concejo municipal (50+1).
- **Gobierno dividido con primera minoría:** ninguna agrupación obtuvo la mayoría de los regidores en el concejo. No obstante, un mismo partido logró la alcaldía y además la primera minoría (el bloque más grande, sin llegar a ser mayoría).
- **Gobierno dividido moderado:** el alcalde pertenece a un partido y la primera minoría de regidores a otro. En tal caso ninguna agrupación tiene mayoría (50+1).
- **Gobierno dividido con fuerte oposición:** el alcalde pertenece a un partido y la mayoría de los regidores a otro.

a/ Ordenado de mayor a menor según los resultados de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

GRÁFICO 5.2

Distribución de las alcaldías, según partido ganador^{a/}

a/ La categoría "Otros" incluye cinco partidos en 2002, siete en 2006, cinco en 2010 y once en 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

- **Gobierno fragmentado:** el alcalde pertenece a un partido y todos los partidos tienen igual número de regidores.

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 gobier-

nos 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.

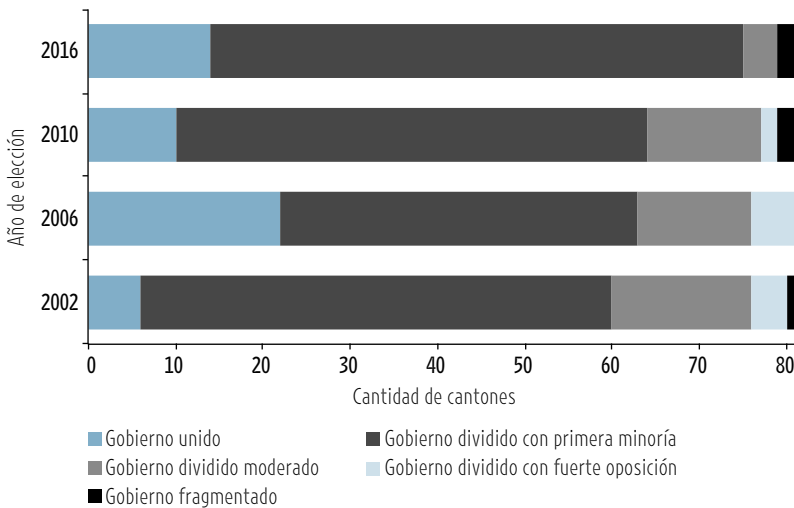
En los otros 67 cantones los gobiernos tienen distintos niveles de fragmentación: 61 son gobiernos divididos con primera minoría, 4 divididos moderados y 2 fragmentados. En esta última categoría figuran Barva y Tarrazú, el primero ganado por el FA y el segundo por el PUSC.

No obstante lo anterior, los resultados del 2016 son más favorables para la toma de decisiones que los de elecciones previas, al menos en teoría. Se redujeron las condiciones de fragmentación y división a nivel local, y se incrementaron los gobiernos unidos. También aumentaron los gobiernos divididos con primera minoría, que pese a todo representan un escenario de dificultad intermedia para la gestión del alcalde (gráfico 5.3).

En los casos en que persiste la alta fragmentación, se mantiene también el desafío para las autoridades locales. Al igual que sucede en los regímenes presidencialistas, si no se gestiona adecuadamente la diversidad política, el multipartidismo puede generar un escenario complejo para la labor de las autoridades (Mainwaring, 1993; Urcuyo, 2003). En los gobiernos divididos, es muy probable que los alcaldes tengan que realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos. De no prosperar el diálogo y la colaboración entre las fuerzas representadas, existe la amenaza de que los alcaldes sean incapaces de ejecutar sus programas, por los obstáculos que pueda imponerle la oposición. Ahora bien, la existencia de gobiernos divididos no debe considerarse negativa para la democracia (Vargas Cullell, 2007), pues también puede generar dinámicas políticas más abiertas y transparentes, con un concejo opositor que pide cuentas y vigila de cerca la labor del alcalde, que en los casos en que un mismo partido controla ambos órganos.

GRÁFICO 5.3

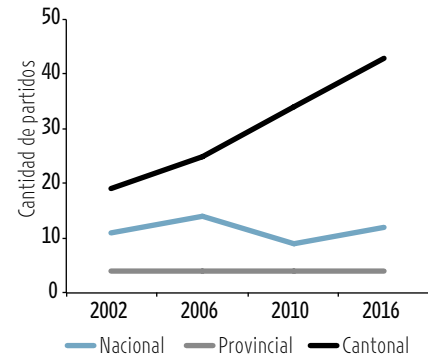
Distribución de cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal



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

GRÁFICO 5.4

Cantidad de partidos políticos que participaron en elecciones municipales



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

Aumenta la oferta partidaria a nivel local

En las elecciones de 2010 se registró un notable aumento de los partidos políticos. Ese fenómeno se profundizó aún más en 2016: participó un total de 59 agrupaciones, doce más que en 2010. Otros veintiséis partidos que estaban habilitados para inscribir candidatos optaron por no hacerlo.

De las 59 agrupaciones que sí presentaron candidaturas, 43 fueron cantonales –nueve más que en 2010– con lo cual se ratificó la tendencia creciente en la participación de partidos locales en las elecciones municipales (gráfico 5.4) e incluso la consolidación de algunos grupos. El análisis de este fenómeno en un marco temporal más amplio muestra que la participación de partidos cantonales se acentuó de modo significativo en la última década y se concentra mayoritariamente en la provincia de San José.

El apoyo electoral a los partidos locales también ha venido aumentando, aunque sigue siendo relativamente bajo en relación con los de base nacional. De los cerca de 500 puestos de regidores titulares, las agrupaciones cantonales lograron la elección de 13 en 2002, cantidad que aumentó a 22 en 2006, a 30 en 2010 y a 44 en 2016.

Algunos de estos partidos se han convertido en casos excepcionales, dado

que han conseguido puestos en más de una elección. La Yunta Progresista Escazuceña, por ejemplo, tiene regidores desde 1998 y ha logrado elegir al alcalde en cuatro ocasiones. Curridabat Siglo XXI es el partido hegemónico de ese cantón desde 1998 y ocupa la alcaldía desde 2002. En Santa Ana, el Partido del Sol mantiene regidores desde 1998. Y el partido Auténtico Labrador, de Coronado, ha podido nombrar regidores en los últimos tres procesos electorales.

En suma, la participación de los partidos cantonales es creciente, y con las nuevas reglas que brindan financiamiento político para las elecciones municipales, se esperaría que estas agrupaciones fortalezcan sus estructuras y consoliden liderazgos en sus comunidades.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ELECCIONES MUNICIPALES 2016

Véase Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Experimento electoral: la compleja realidad en elecciones locales

Los comicios locales de 2016 constituyen un verdadero desafío para los estudiosos. Se llevaron a cabo en los 81 cantones y en 480 distritos del país. Además,

los partidos no compitieron en todos los lugares y tanto el comportamiento de los votantes como los resultados varían según la comunidad. Tampoco es posible, en términos de costos económicos, realizar estudios de opinión pública con muestras representativas en cada localidad. En síntesis, no se trató de una elección, sino de 81 procesos independientes, que ocurrieron el mismo día y en circunstancias muy distintas. Explicar y sintetizar esa realidad es tremendamente complejo. A sabiendas de ello, en esta oportunidad el *Informe Estado de la Nación* apostó por innovar en el análisis, con un experimento de movilización electoral.

En las Ciencias Sociales, la aplicación de experimentos es bastante reciente y tiene una ventaja frente a otras técnicas analíticas empleadas en estas disciplinas: la distribución aleatoria de las comunidades estudiadas en dos grupos. El primero, denominado “de tratamiento”, es expuesto a un estímulo determinado por el investigador, y en el segundo, llamado “de control”, se reproducen las mismas condiciones, pero con un estímulo distinto. Esto permite aislar por completo el fenómeno por estudiar y comparar sus efectos, de modo que cualquier diferencia entre ambos grupos se atribuye al estímulo aplicado, ignorando cualquier otra causa exógena.

IMAGEN 5.1

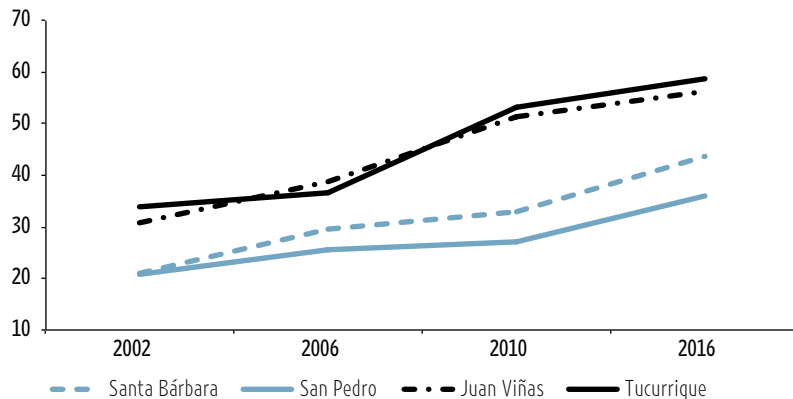
Afiches de las campañas de invitación a votar y de reciclaje



Fuente: Alfaro Redondo, 2016a.

GRÁFICO 5.5

Participación en elecciones municipales en los distritos estudiados^{a/}



a/ Se resaltan con líneas discontinuas los distritos en los que se realizó la campaña de invitación a votar.

Fuente: Alfaro Redondo, 2016a.

En el experimento realizado para este Informe, el objetivo fue determinar si los ciudadanos expuestos a un mensaje de invitación a votar, sufragaron en mayor proporción que los que no tuvieron ese tipo de exposición. El estudio se aplicó en cuatro distritos, dos en un cantón urbano del Área Metropolitana, San Pedro y el distrito central de Santa Bárbara, en Heredia, y dos en un cantón rural fuera

del Área Metropolitana, Tukurrique y Juan Viñas en el cantón de Jiménez, en Cartago. Los distritos son comparables entre sí: son colindantes geográficamente y tienen características similares en términos de extensión territorial, cantidad de habitantes y patrones de comportamiento en elecciones municipales previas.

Se hicieron dos campañas. La de mayor

interés en la investigación (tratamiento) invitaba a votar en las elecciones municipales, y la otra (control) instaba a participar en una jornada de reciclaje de desechos sólidos. La primera se realizó en el distrito central de Santa Bárbara y en Juan Viñas, y la segunda en San Pedro y Tukurrique.

En ambas campañas se usaron tres tipos de materiales: i) un volante distribuido casa por casa, ii) un afiche desplegado en sitios de alta aglomeración de público, como locales comerciales, paradas de autobuses y puertas de las iglesias, y iii) un audio, de aproximadamente un minuto y medio de duración, que se divulgó mediante perifoneo durante tres horas diarias a lo largo de cuatro días previos a las elecciones, respetando el período de tregua. Todos los materiales fueron idénticos en diseño y formato (imagen 5.1).

El resultado del experimento confirmó que los municipios tienen realidades muy complejas y que es peligroso –desde el punto de vista analítico- hacer generalizaciones sobre la participación electoral en ese ámbito. Pero también reflejó, como hallazgo más importante, que una campaña adecuada a las características de cada localidad puede tener un efecto directo sobre el involucramiento ciudadano en diferentes actividades.

La campaña que invitó a votar generó un aumento de la participación electoral, más en Santa Bárbara que en Juan Viñas. La campaña de reciclaje también rindió sus frutos. No fue posible determinar con precisión el volumen de material recolectado y compararlo con las cantidades recibidas en otras actividades similares, pues los municipios no cuentan con instrumentos para ese fin, pero tanto en San Pedro como en Tukurrique fue necesario extender las horas de recepción, ante la constante afluencia de personas con productos para reciclar, algo atípico según indicaron personeros de ambas municipalidades (Alfaro Redondo, 2016a).

El gráfico 5.5 muestra el porcentaje de votantes que acudió a las urnas en elecciones municipales en los cuatro distritos estudiados en el período 2002-2016, incluido el momento en que se realizó el experimento de movilización.

El gráfico denota que, al igual que en

el resto del país, la tendencia de la participación electoral en las cuatro comunidades es ascendente. En Santa Bárbara la presencia en las urnas fue mayor en el distrito central, donde se desarrolló la campaña de votación. En el cantón de Jiménez sucedió lo contrario. La concurrencia fue mayor, por un pequeño margen, en el distrito donde se llevó a cabo la campaña de reciclaje, Tukurrique, y menor en Juan Viñas, donde se aplicó el estímulo movilizador.

Ahora bien, ¿qué dicen estos resultados sobre la efectividad del estímulo clave de este experimento: la invitación a acudir a las urnas? La principal respuesta es que el contexto específico es determinante para el éxito de este tipo de ejercicios. El estímulo no tuvo los efectos esperados en los distritos de Jiménez por una razón importante del contexto. Tukurrique, donde hubo mayor participación pese a que no se hizo el llamado a votar, es uno de los ocho lugares que tienen unidad territorial y administrativa con un margen más amplio de autonomía que el resto de los distritos del país, dada su lejanía física de la cabecera del cantón al que pertenece. Los habitantes de esta localidad eligen, además del alcalde de Jiménez, a un intendente municipal y sus viceintendentes, quienes cumplen las funciones de alcalde y vicealcaldes a nivel distrital. Esa particularidad hace que, de partida, la probabilidad de votar de los pobladores de Tukurrique sea mayor, o al menos muy parecida, que la de los de Juan Viñas, donde se llevó a cabo la campaña de movilización.

Estos hallazgos constituyen un insumo de utilidad para el Tribunal Supremo de Elecciones, los medios de comunicación y otras organizaciones que diseñan y llevan a cabo campañas de motivación electoral. El desafío es crear mensajes que se adapten a las realidades socio-políticas de las comunidades y enfatizan en la importancia de participar en las decisiones políticas de alcance local. Ciertamente la municipalidad importa como indicaba el TSE en su campaña de comunicación masiva-, pero en algunos lugares la municipalidad importa mucho más que en otros, y eso debería conocerse de antemano para maximizar la posibilidad de influencia en cada caso.

Poca relevancia a situación fiscal en propuestas partidarias

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 dieron poca importancia a ese tema en sus programas de gobierno para las elecciones presidenciales de 2014.

Analizar esas propuestas es relevante porque, en el escenario actual de reducida simpatía hacia los partidos, bajos niveles de legitimidad del sistema político y creciente malestar con los asuntos públicos, la ciudadanía puede ejercer oposición y hasta capacidad de veto sobre las decisiones políticas tomadas en respuesta a los problemas estructurales del país, sobre todo si se trata de reformas que pueden tener altos costos –económicos y sociales– para amplios grupos de la sociedad, como sería el caso de un ajuste fiscal.

El trabajo consistió en una revisión exhaustiva de los programas de gobierno, complementada con entrevistas a profundidad con los candidatos presidenciales de 2014. 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 consideraron cinco dimensiones o áreas temáticas cuyo denominador común es el hecho de que inciden directamente sobre el desarrollo humano y, además, refieren a aspectos que este Informe ha identificado como problemas estructurales que demandan pronta solución. Los temas son: i) productividad y empleo, ii) pobreza y desigualdad, iii) solvencia y eficiencia del Estado, iv) medio ambiente, y v) gestión política. Cada uno de estos componentes incluye una serie de descriptores semánticos que fueron recopilados de las mismas propuestas de los partidos y contabilizados para el

análisis. Por ejemplo, en la dimensión de solvencia y eficiencia del Estado hay descriptores como impuestos, déficit, recaudación, evasión, exoneraciones, tributario, entre otras (para más detalles sobre la metodología seguida, véase Céspedes y Segura, 2016).

Los resultados muestran que la dimensión de solvencia y eficiencia del Estado fue la menos abordada, con tan solo 1.278 referencias entre todas las agrupaciones. Por el contrario, las propuestas más comunes fueron las de pobreza y desigualdad, con 4.225. Como se observa en el gráfico 5.6, por partido el comportamiento también fue distinto: el Frente Amplio y el Movimiento Libertario fueron los que más mencionaron los temas analizados (colores más fuertes), mientras que Renovación Costarricense tuvo la menor cantidad de referencias (color más tenue).

El otro aspecto de interés es la interrelación de los temas a partir del grado de centralidad asignado a cada uno de ellos por los partidos. 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, que fue el más mencionado, como ya se indicó. El gráfico 5.7 muestra la red de nodos conceptuales, donde se puede observar, en negro, las referencias marginales a temas fiscales, y en verde la centralidad de los asuntos asociados a la producción y el empleo. El resto de nodos no conectados corresponde a las otras dimensiones analizadas.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS DE REDES CONCEPTUALES
A LA OFERTA PROGRAMÁTICA DE
LOS PARTIDOS POLÍTICOS,**

Véase Céspedes y Segura (LIIT-UNED), 2016, en

www.estadonacion.or.cr

Transfugismo amenaza la cohesión partidaria en el Congreso

Desde hace cuatro años este capítulo ha venido incursionando en el análisis a profundidad sobre la organización y funcionamiento de los partidos políticos. En esta edición se explora un factor que afecta la cohesión partidaria a nivel legislativo: los casos de parlamentarios que se separan del partido que los eligió. En la literatura especializada este fenómeno se conoce como transfugismo político (recuadro 5.1).

Un primer hallazgo muestra que, a partir del momento en que la conformación del Congreso comenzó a ser multipartidista y fragmentada, aumentaron los casos de legisladores que se separan del partido que los llevó a la curul. Así lo determinó un estudio sobre el transfugismo en Costa Rica a nivel legislativo y municipal (Ávalos, 2016). En el primer caso se revisaron los registros del Departamento de Servicios Parlamentarios y se entrevistó a una muestra de once líderes que, en el ejercicio de su mandato parlamentario abandonaron la agrupación política con la que compitieron en elecciones.

En el período 1998-2014² se registraron veintiún casos de diputados que se separaron de sus partidos por diversas causas (gráfico 5.8). En su mayoría fueron hombres (71%) electos por San José, que es la provincia que más legisladores designa. Además, el 57% fue electo en el primer lugar de sus respectivas provincias y un 19% en el segundo lugar.

Solo dos de los entrevistados tenían una larga trayectoria, de más de veinte años, en el PLN y el PUSC. El resto había militado en las respectivas agrupaciones por un promedio de tres años. Esto coincide con la literatura que identifica el poco tiempo de militancia como una característica de los tránsfugas (Jiménez, 2014). Cuando los representantes populares no poseen una amplia trayectoria partidaria, tiende a aparecer una lógica de costo-beneficio en la que la separación generalmente resulta más ventajosa.

Más de la mitad de las personas consultadas reconoció que desde el inicio de su función parlamentaria ya tenían fuertes discrepancias con sus partidos. Cuatro de ellas señalaron diferencias con respecto

RECUADRO 5.1

Notas sobre el transfugismo político

El fenómeno conocido como transfugismo político se da cuando un representante popular cambia de partido sin renunciar al cargo para el cual fue electo (Vanaclocha y Lorenzo, 2012). Santolaya (2015) señala que sus efectos varían según la lógica del sistema de representación y de partidos de cada país. En Costa Rica no existe normativa que regule este comportamiento, como sí sucede en otras naciones de América Latina. En Bolivia, por ejemplo, se considera falta grave que un legislador se declare independiente o se incorpore a un partido distinto al que le permitió llegar a su puesto, y se sanciona con la separación temporal o definitiva a demanda expresa de la agrupación afectada. En Ecuador también procede la pérdida de la credencial de diputado por desafiliación partidaria, mientras que en Colombia la Constitución Política prohíbe que los ciudadanos militen en dos partidos simultáneamente (Ávalos, 2016).

La normativa costarricense no establece con claridad a quién pertenece el escaño parlamentario: al partido o al legislador electo. No obstante, la Sala Constitucional ha indicado que, de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución Política, aunque los diputados acceden a sus cargos a través de los partidos políticos, una vez electos son representantes de la ciudadanía. Entonces, aun cuando firmen un acuerdo partidario comprometiéndose a renunciar a la curul en caso de separación, en la práctica no existe obligación legal para que ello ocurra.

El otro factor relevante es el principio de igualdad y no discriminación en este ámbito. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la representación parlamentaria debe ser efectiva y deben garantizarse las condiciones necesarias para su ejercicio. Al amparo de esta interpretación, a quienes han abandonado sus partidos se les brinda acceso a espacios de participación política que les aseguran cierto nivel de protagonismo, en algunos casos incluso mayor que cuando militaban en la agrupación que los llevó al Congreso.

Una vez que el legislador se separa de su fracción, lo comunica por escrito

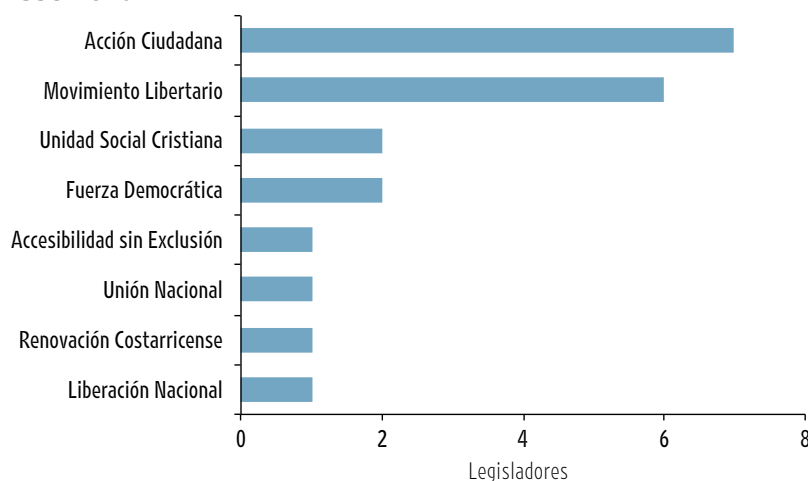
a la Presidencia de la Asamblea, la cual a su vez lo anuncia en Plenario y concede un espacio para que el interesado explique su decisión. Posteriormente, se instruye al Departamento de Servicios Parlamentarios para que todas las iniciativas presentadas por esa persona sean identificadas bajo la figura de diputado independiente. La práctica parlamentaria muestra que, en tal condición, los legisladores pueden asistir a las reuniones de jefaturas de fracción, hacer uso de la palabra como bancada autónoma, impulsar proyectos que se registran como iniciativa suya y no la del partido por el que fueron elegidos, y obtener reacomodos de su espacio físico (tanto de la curul como de la oficina), recursos humanos y económicos específicos, entre otros (Ávalos, 2016).

Un estudio del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa indica que en la época del bipartidismo estos casos eran esporádicos. Evidentemente, en un sistema de fuertes lealtades partidarias y amplias mayorías, como el costarricense de la década de los ochenta y noventa del siglo XX, no era redituable separarse de la fracción. En cambio, en el contexto actual de multipartidismo el voto del diputado tránsfuga se vuelve necesario para alcanzar mayorías (González, 2005).

Este hecho coincide con lo observado en otros estudios de la literatura especializada. Para Nokken (2005), la composición del órgano parlamentario resulta fundamental, ya que, si se cuenta con mayorías sólidas, el transfugismo podría no tener efecto. Sin embargo, a medida que se consolidan el multipartidismo y la polarización, el voto de los diputados independientes cobra valor para la construcción de mayorías. Otro factor ligado a este fenómeno refiere al grado de centralismo del sistema político. Desposato y Scheiner (2008) realizaron un análisis comparativo de los casos de Brasil y en Japón, y concluyeron que el sistema descentralizado brasileño refuerza la fragmentación y promueve el transfugismo, mientras que el sistema centralizado japonés favorece la hegemonía de un único partido político y la permanencia de los legisladores.

Fuente: Elaboración propia con base en Ávalos, 2016.

GRÁFICO 5.8

Cantidad de legisladores declarados independientes, por partido político, 1998-2014

Fuente: Elaboración propia con base en Ávalos, 2016.

a la agenda y la forma de proceder de la fracción, y dos reportaron conflictos con el liderazgo e incluso desavenencias desde antes de ser elegidos, en concreto por falta de apoyo económico a sus candidaturas.

En seis de los once casos el motivo de la separación fueron los problemas de los diputados para canalizar sus intereses. En buena medida se trató de luchas por el liderazgo del grupo y la capacidad de influencia en la posición del partido sobre temas específicos. También surgieron diferencias cuando el legislador no fue nominado para un puesto en el Directorio Legislativo, o no logró ser jefe de la bancada. En otros casos ocurrió que desde el inicio, por la conformación de la fracción, hubo choques entre diversas “subfracciones”, lo cual generó conflicto y, posteriormente, la ruptura.

Por último, como también lo reseña el recuadro 5.1, en la práctica parlamentaria la separación puede traer más ventajas y cuotas de poder que la permanencia en la fracción. Los mismos líderes consultados lo reconocen: siete de ellos indicaron que luego de declararse independientes encontraron nuevas formas de posicionar sus intereses en el Congreso.

En suma, una conjunción de factores incide en el aumento del transfuguismo legislativo en los últimos años. Entre los más importantes destacan: la fragmentación del órgano parlamentario, que eleva la importancia de los diputados inde-

pendientes 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. Este fenómeno plantea una amenaza para la cohesión de algunas agrupaciones y también da cuenta de las debilidades institucionales que sufren algunos de los partidos representados en el Congreso.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**TRANSFUGUISMO POLÍTICO
EN COSTA RICA**

Véase Ávalos, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Gestión y representación política
responsables**

En lo que concierne a la aspiración de una gestión y una representación política responsables, el balance del desempeño del Poder Ejecutivo muestra un escenario de altibajos. Una alta proporción de la ciudadanía retiró el apoyo y confianza que brindó al presidente Solís Rivera luego de su contundente victoria en la segunda ronda electoral de 2014. Además el Gabinete ha sido inestable, con cambios de jefes en ministerios de alto impacto sobre las políticas de

desarrollo humano, situación que también incide en la evaluación ciudadana sobre el Ejecutivo. Y en la relación con la Asamblea Legislativa, el manejo de la agenda en los períodos de sesiones extraordinarias ha sido igualmente inestable, como resultado de una estrategia de múltiples convocatorias y desconvo-catorias de los proyectos de ley. De lo anterior se infiere que en estos dos años ha sido más difícil consolidar una agenda de discusión con el Congreso, en comparación con lo que venía ocurriendo desde 1990. De hecho, la tasa de éxito de las iniciativas que se convocan y aprueban sigue siendo una de las más bajas de la serie histórica, aunque debe reconocerse que hubo una mejoría en la segunda legislatura que culminó en abril de 2016.

Por otro lado, un aporte especial preparado para este Informe da cuenta de las limitaciones que enfrenta el Gobierno para ejercer el poder en el contexto político actual. El análisis muestra un Poder Ejecutivo con potestades y autoridad para organizar estratégicamente las entidades que lo conforman, pero 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 costarricense, que lo obliga a la colaboración, en muchos casos con el Legislativo como principal contraparte.

En el ámbito parlamentario, la segunda legislatura mostró una mejora relativa en el desempeño de los principales indicadores del Congreso, que se dio bajo el mandato de un Directorio Legislativo liderado por la oposición, situación que se mantiene en la tercera legislatura. Con respecto al período anterior, se votaron más leyes con efectos directos sobre el desarrollo humano y por segundo año consecutivo hubo un balance positivo en la legislación que identifica las fuentes de recursos financieros para el cumplimiento de lo que este Informe denomina “promesa democrática”.

**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 las sesiones extraordinarias. El escenario de multipartidismo fragmentado, con una fracción oficialista muy reducida y limitados márgenes de acción del Presidente, producto de un robusto sistema de pesos y contrapesos entre los poderes de la República, explica en buena medida esta situación.

A estas conclusiones se llegó en una serie de análisis que, con perspectiva histórica, examinaron cuatro dimensiones asociadas al desempeño del Poder Ejecutivo. La primera es la evaluación de la ciudadanía sobre la labor del Gobierno y el Presidente, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, del Latin American Public Opinion Project (Lapop) y las mediciones del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR. La segunda refiere a la estabilidad en los equipos de trabajo, medida con base en los cambios que experimentó el Gabinete en los dos primeros años de gestión de las últimas cinco administraciones. La tercera es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, vista a través de la agenda de convocatorias a sesiones extraordinarias.

Finalmente se reseñan los hallazgos de una exploración sobre el uso del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno, para la cual se construyó una base de datos con todos los decretos emitidos durante los primeros dos años de cada administración desde 1990.

Erosión de la confianza ciudadana en la labor presidencial

En las democracias los ciudadanos tienen plena libertad para valorar la gestión de su presidente. Un mandatario bien calificado cuenta con respaldo popular para impulsar sus iniciativas, mientras que uno mal evaluado probablemente enfrentará una fuerte oposición y mayores dificultades en su gestión (Edwards et al., 1995; Canes-Wrone y De Marchi, 2002). La opinión de la ciudadanía tiene importantes repercusiones en la democracia y, en el caso particular de América Latina, su erosión incluso ha ocasionado procesos de destitución presidencial (Pérez-Liñán, 2007).

Los datos del Barómetro de las Américas permiten rastrear a través del tiempo los niveles de confianza ciudadana en los presidentes³. La información disponible para la última década (2004-2015) arroja dos hallazgos importantes. El primero, más reciente, muestra 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 primaria o menos.

El segundo hallazgo, en el análisis de largo plazo, es 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 (gráfico 5.9). En perspectiva comparada, 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 evaluación específica del período 2014-2015 revela que la calificación sobre la gestión del Gobierno sufrió un fuerte deterioro. El balance era positivo para el presidente Solís al inicio de su mandato y se mantuvo así durante los primeros cien días de gobierno, pero seis meses después, y hasta noviembre de 2015, que es el último momento registrado, el recuento se volvió mayoritariamente negativo (gráfico 5.10).

Inestabilidad del Gabinete en niveles intermedios

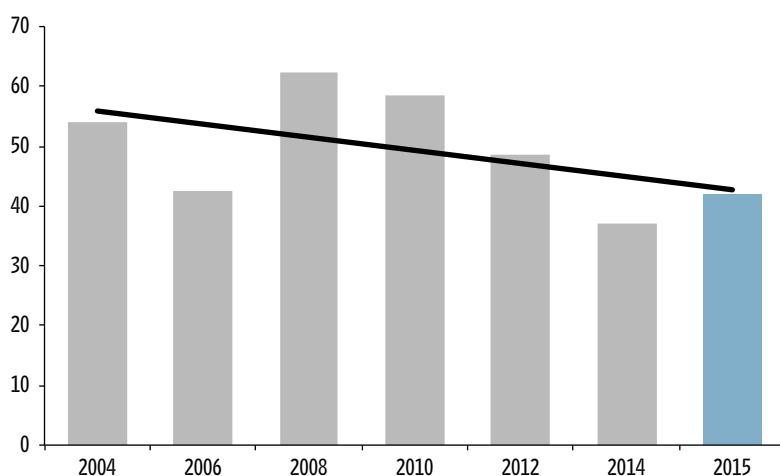
El Gabinete ministerial es un órgano muy relevante, pues sus miembros son los encargados de ejecutar, desde diversos frentes, el proyecto político del Poder Ejecutivo. La designación de sus integrantes es, por tanto, una decisión estratégica⁴, y por ello interesa analizar su estabilidad.

Continuamente el Poder Ejecutivo está expuesto a *shocks* internos y externos que lo obligan a reaccionar. Un presidente puede destituir a sus ministros para que recaiga en ellos la responsabilidad por escándalos o fracasos de la gestión gubernamental, o bien cuando no ejercen de manera satisfactoria su rol como intermediarios ante las distintas fuerzas sociales y políticas (Martínez-Gallardo, 2011; Indridason y Kam, 2008). La situación se torna problemática cuando una alta proporción de las salidas se asocia a crisis políticas, pues en esos casos el recambio añade inestabilidad a los cuerpos encargados de conducir los asuntos de Estado (PEN, 2012).

En Costa Rica, los datos históricos de los primeros dos años de gobierno desde

GRÁFICO 5.9

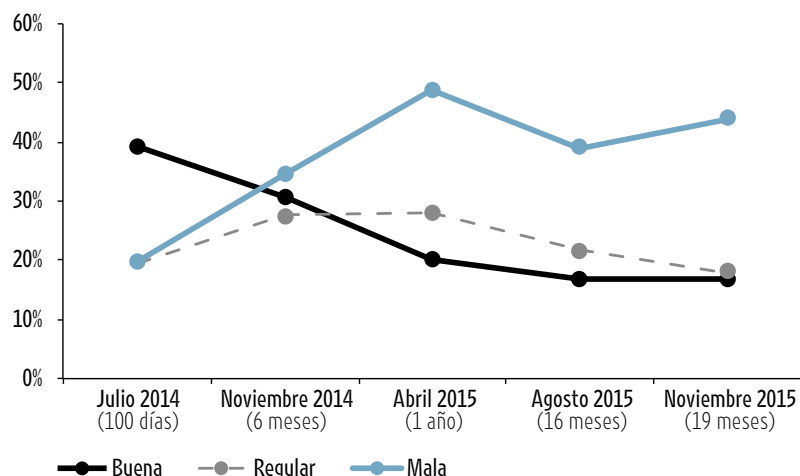
Promedio de aprobación ciudadana de la labor presidencial



Fuente: Alfaro Redondo, 2016b con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

GRÁFICO 5.10

Calificación de la gestión del Gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de encuestas del CIEP-UCR, 2014-2015.

1998 muestran que la cartera con mayor rotación de jefes es la de Turismo, con cinco cambios, seguida por los ministerios de Planificación, Seguridad y Presidencia, con cuatro cada uno. Por administración, el Gabinete de la presidenta Chinchilla Miranda destaca como el de más cambios, y el de Arias Sánchez como el de menor rotación de ministros. El del presidente Solís se encuentra en una posición intermedia, con diez movimientos en total (cuadro 5.4).

En el Gabinete actual el grado de inestabilidad es también intermedio: 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 jerarca del Micitt presentó su renuncia ante una serie de cuestionamientos sobre el

CUADRO 5.4

Rotación de ministros en el Gabinete en los dos primeros años de gobierno, por administración y ministerio. 1998-2016

Ministerio	Administración					Total
	Rodríguez Echeverría	Pacheco de la Espriella	Arias Sánchez ^{a/}	Chinchilla Miranda	Solís Rivera	
Turismo	2	1		1	1	5
Planificación Nacional y Política Económica	1	1	1	1		4
Seguridad Pública	1		1	1	1	4
Presidencia	1	1		1	1	4
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones		1		1	1	3
Deporte y Recreación				3		3
Economía, Industria y Comercio	1	1	1			3
Cultura, Juventud y Deportes ^{b/}	1				1	2
Educación Pública	1	1				2
Hacienda		1		1		2
Justicia y Paz		1			1	2
Salud				1	1	2
Agricultura y Ganadería			1			1
Ambiente y Energía				1		1
Ayuda Social					1	1
Comercio Exterior	1					1
Comunicación				1		1
Condición de la Mujer	1					1
Coordinación del Sector Social		1				1
Obras Públicas y Transportes					1	1
Relaciones Exteriores y Culto				1		1
Trabajo y Seguridad Social					1	1
Vivienda y Asentamientos Humanos	1					1
Cambios totales	11	9	4	13	10	47

a/ En el segundo año de la administración Arias Sánchez no se contabilizaron tres ministros que fueron designados de forma interina y por períodos cortos, mientras asumían los titulares en propiedad. Se trata de dos ministras de Planificación y Seguridad, que estuvieron quince y veinte días respectivamente, y un ministro que durante cinco meses tuvo a su cargo las carteras de Agricultura y Economía.

b/ A partir de 2008 el área de Deportes se constituyó en un ministerio separado de la cartera de Cultura y Juventud. Sin embargo, dado que aquí se reporta un cambio ocurrido en el período 1998-2002, se asigna el nombre que este último ministerio tenía en esa fecha.

borrador de un proyecto de ley de radio y televisión que, aparentemente, atentaba contra la libertad de expresión. Poco después, el ministro de la Presidencia fue destituido por el desgaste de su imagen política y como resultado de diversos conflictos y denuncias por presuntos ofrecimientos irregulares de puestos en embajadas, y la ministra de Cultura se retiró del cargo tras el fracaso en la organización del Festival Internacional de las Artes (FIA) de 2015 (PEN, 2015). Por último, el ministro de Trabajo dejó su puesto luego de las críticas recibidas por nombrar a una pariente en su despacho.

Dificultades del Ejecutivo para afianzar una agenda en el Congreso

Por segundo año consecutivo este capítulo analiza la dinámica de las sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa, cuando es potestad del Ejecutivo fijar la agenda parlamentaria. Esto permite estudiar dos dimensiones de interés: la estabilidad de la agenda de proyectos convocados y los resultados obtenidos. Este abordaje forma parte de las investigaciones sobre gobernanza pública, cuyo objetivo es brindar más información sobre las interacciones entre los poderes del Estado (recuadro 5.2).

Para analizar este tema se construyó una base de datos que incluye todas las convocatorias y descon convocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias, durante los primeros dos años de gestión de las siete administraciones del período 1990-2016.

Esa información revela que la cantidad de proyectos que conforman la agenda del Ejecutivo cada año es muy variada, sin patrones claros. En el período estudiado el promedio fue de 179. Varios años han estado por encima de ese nivel: las dos primeras legislaturas de la administración Solís Rivera (2014-2016), la primera de Chinchilla Miranda (2010-2011), la segunda de Rodríguez Echeverría (1999-2000) y la segunda de Figueres Olsen (1995-1996).

En lo que sí se aprecia un patrón más claro es en el número de veces que fue convocada cada iniciativa. En los últimos años se ha venido reiterando la práctica de introducir y retirar más veces los proyectos de la corriente legislativa, lo cual se traduce en una agenda inestable.

RECUADRO 5.2

Análisis de las convocatorias del Ejecutivo en sesiones extraordinarias

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es motivo de interés para muchos investigadores alrededor del mundo, pues de ella dependen en gran medida los resultados -buenos o malos- que logren las democracias. Como se explicó en la entrega anterior de este Informe (PEN, 2015), la literatura especializada indica que en Costa Rica el Ejecutivo tiene relativamente pocos poderes para incidir en la agenda del Congreso. De hecho el país registra, junto con México, el valor más bajo en el índice de potencia institucional legislativa (IPIL; Santos et al., 2014).

Las estrategias del Ejecutivo para promover sus iniciativas en el Congreso han variado desde que en el país predominaba un sistema bipartidista, en los años noventa. Su principal herramienta es la convocatoria y retiro de proyectos de ley, lo que ocurre durante seis meses al año en lo que se conoce como sesiones extraordinarias. Estas se reparten en dos períodos, el primero en agosto y el segundo entre diciembre y abril⁵. En esos lapsos el Ejecutivo decide qué se discute en la Asamblea Legislativa.

Aunque no hay reglas formales para la convocatoria de proyectos, si se observa el comportamiento de cada gobierno es

posible inferir la estrategia seguida. La herramienta de convocatoria y descon convocatoria, usada estratégicamente, brinda la flexibilidad de incluir y excluir propuestas de la corriente legislativa, de acuerdo con la urgencia o el ambiente político en torno a ellas. Esto se hace para desbloquear la agenda de ciertas comisiones y lograr que avancen las iniciativas clave para el Gobierno de turno.

Cuando un Ejecutivo convoca -y mantiene- pocos proyectos de ley durante las sesiones extraordinarias, suele ser por la necesidad de concentrar toda la discusión en una agenda reducida y prioritaria. Cuando una iniciativa es planteada varias veces puede deberse a cambios en el ambiente político, o bien al interés de modificar su posición en el orden del día. También es importante notar que, en los casos de proyectos que son presentados en múltiples ocasiones, cada vez que son retirados de la corriente legislativa se pierde un valioso tiempo de debate, lo cual también puede retrasar su aprobación. De todas formas, el aumento en la cantidad de convocatorias y descon convocatorias es signo de la dificultad del Ejecutivo para consolidar la agenda que desea impulsar en el Congreso.

La cantidad de convocatorias es un indicador de la dificultad que enfrenta el Ejecutivo para consolidar una agenda en el Congreso: cuanto mayor es el número 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 su agenda convocada. Por el contrario, cuanto menor es la cantidad de convocatorias de una misma iniciativa de ley, se supone que su inclusión en el debate parlamentario se logró mediante un proceso más viable y seguro. En estos casos el comportamiento de la agenda es más estable. Vale aclarar que este indicador no dice nada sobre la calidad de las propuestas, ni sobre sus posibilidades de aprobación.

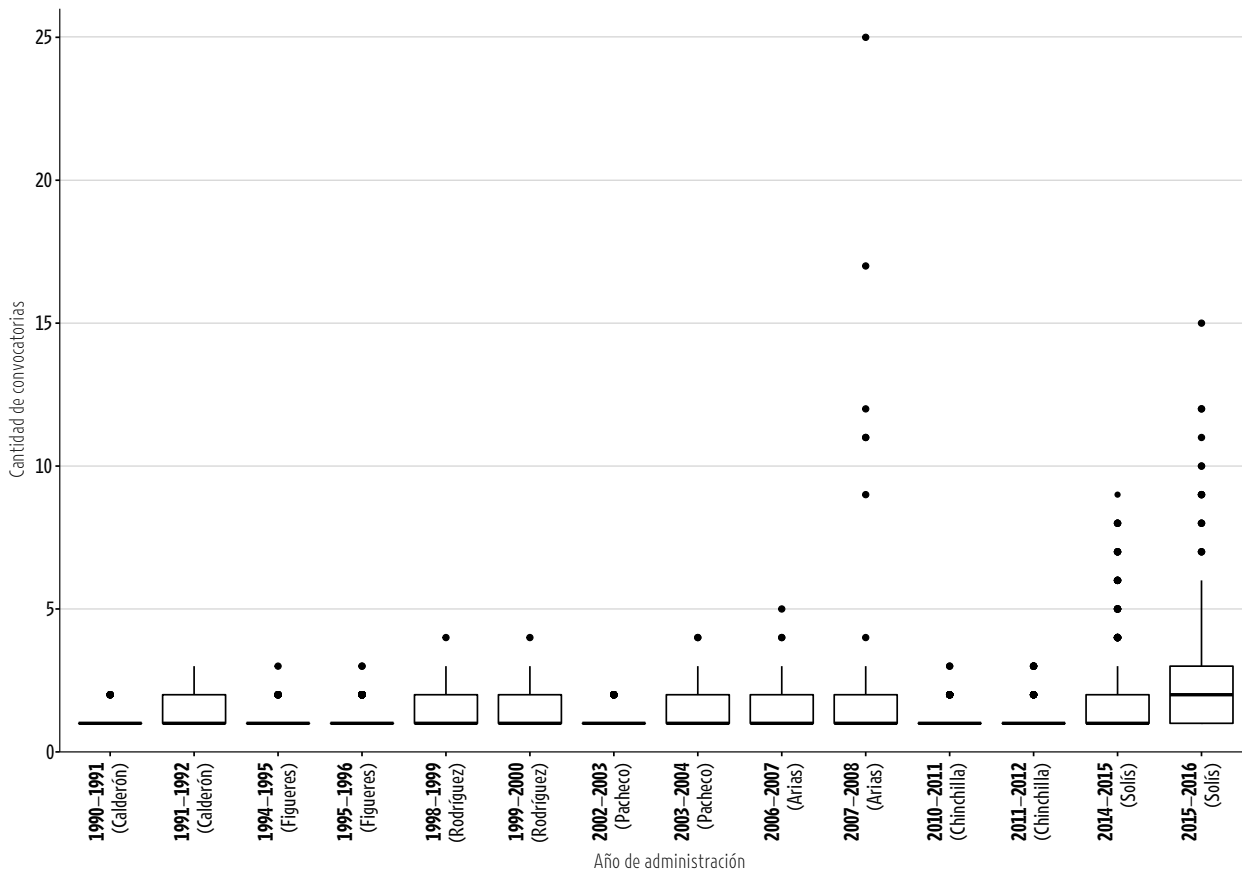
En general, en la segunda legislatura la agenda del Ejecutivo se comporta

de manera más inestable que durante la primera. Este fenómeno fue evidente sobre todo en las administraciones Arias Sánchez (2007-2008) y Solís Rivera (2015-2016).

En el gobierno del presidente Arias un proyecto fue presentado veinticinco veces, la mayor cantidad de convocatorias registradas hasta el momento. Se trató de la “Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones” (expediente 16397), que generó un fuerte rechazo en el Congreso, en los sindicatos de trabajadores públicos y entre sectores sociales que estaban en contra del presunto debilitamiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Vale recordar que esto ocurrió en un período en que la agenda legislativa fue monotemática y en

GRÁFICO 5.11

Distribución^{a/} de la cantidad de convocatorias de proyectos de ley en sesiones extraordinarias (primer y segundo año de gobierno)



a/ La representación de los datos se hace mediante un diagrama de caja, que ilustra la distribución de todas las iniciativas del Ejecutivo de acuerdo con la cantidad de convocatorias que tuvo cada una. Cuando el diagrama no muestra la forma de una caja, como en seis de los años representados, significa que las convocatorias estuvieron muy concentradas en pocas convocatorias (una o dos). En la segunda legislatura de la administración Solís (2015-2016) se observa una caja más amplia, lo cual indica que la cantidad de convocatorias fue mayor que en los otros años representados. Los puntos marcan los valores atípicos, en este caso los proyectos que tuvieron muchas convocatorias con base en la distribución del año respectivo.

el país imperaba una fuerte polarización política y social, debido a la discusión del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y su agenda de implementación, de la cual formaba parte el proyecto mencionado. Como se indicó en el Decimosexto Informe (PEN, 2010), en aquel momento la oposición más férrea provino de tres bancadas: el PAC, el FA y el PASE, cuyos representantes acusaron al Gobierno de ser poco abierto al diálogo y estar empeñado en imponer sus ideas sobre el desarrollo nacional. Durante esa misma legislatura otras cuatro propuestas tuvieron más de diez convocatorias; entre ellas destaca la de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros” (expediente 16305), que fue

presentada doce veces y que también era parte de la agenda de implementación del TLC.

En el segundo año de la administración Solís Rivera (2015-2016), la distribución de la cantidad de convocatorias fue mayor, en promedio, que en todas las legislaturas estudiadas. El proyecto que más entró y salió de la agenda legislativa (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). Luego de casi cinco años en trámite, y de una revisión de la Sala Constitucional, la iniciativa fue finalmente aprobada en junio de 2016 (inicios de la legislatura

2016-2017). Otros cinco proyectos fueron convocados diez o más veces.

El estudio también encontró que este fenómeno de inestabilidad y mayor dificultad del Ejecutivo para afianzar una agenda legislativa es más propio de los gobiernos recientes, en los que el Congreso ha tenido una conformación multipartidista y fragmentada, con excepción de los dos primeros años de la administración Chinchilla Miranda. En los gobiernos de la década de los noventa (Calderón y Figueres), el Ejecutivo no necesitó hacer muchas reiteraciones; la gran mayoría de los proyectos fue presentado una o dos veces y los casos atípicos fueron convocados, como máximo, en tres ocasiones (gráfico 5.11).

Ello tiene sentido, pues eran períodos en los que los gobiernos tenían mayoría en el Congreso (administración Calderón Fournier) o les faltaba un diputado para lograrla (administración Figueres Olsen). Pero eso cambió a partir de 2002 y, por consiguiente, los apoyos para la agenda del Ejecutivo no eran seguros. De ahí que en la actualidad el trámite legislativo demande mayor negociación entre los partidos representados, y en ese contexto el manejo estratégico de las convocatorias y desconvocatorias por parte del Ejecutivo cobra mayor protagonismo.

Por otra parte, la información recopilada indica que el multipartidismo es una condición necesaria, pero no suficiente, para que ocurra la inestabilidad en la agenda de sesiones extraordinarias. La administración Chinchilla Miranda es un buen ejemplo de ello: a pesar de tener un Congreso altamente fragmentado, su estrategia fue de pocas convocatorias.

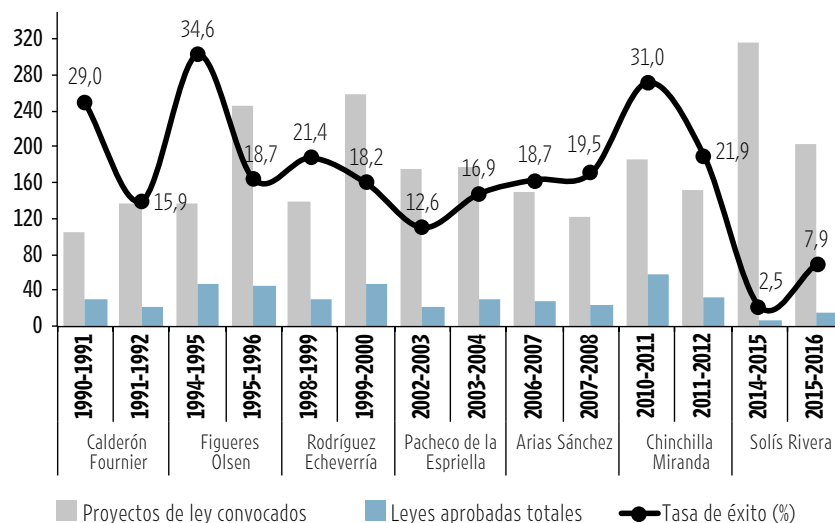
La segunda dimensión de interés en este análisis es la tasa de aprobación de los proyectos convocados en el período de sesiones extraordinaria⁶. Este indicador provee una medida aproximada de la forma en que transcurren las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y su resultado global.

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, cuyo proceso de discusión está ya avanzado. Por el contrario, las dos tasas de aprobación más bajas ocurrieron durante la administración Solís Rivera (gráfico 5.12).

Finalmente, al observar el desempeño de la actual administración, comparada con las anteriores, es evidente la doble dificultad que ha enfrentado para asegurar una agenda de proyectos estable, por un lado, y mejorar de modo significativo sus tasas de éxito, por el otro.

GRÁFICO 5.12

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.

Combinación de presidencialismo débil y multipartidismo demanda más apertura y negociación

En todas sus ediciones este capítulo procura hacer nuevos aportes al conocimiento de los alcances y limitaciones de los poderes de la República en el ejercicio de la representación política, tanto desde el punto de vista normativo como de la práctica política, y sus efectos sobre la gobernabilidad democrática.

Este año se hace particular énfasis en las capacidades reales de acción del Poder Ejecutivo. Este es un tema muy relevante porque, a diferencia de otros países de Latinoamérica donde la figura presidencial es predominante, desde hace muchas décadas Costa Rica tiene una tradición republicana con una clara división de poderes, plasmada en la Constitución Política de 1949. Como indican Zovatto y Orozco (2009), “el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones

constitucionales sino metaconstitucionales, con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista”. Así pues, para estos autores un rasgo propio de los sistemas políticos de la región es el presidencialismo fuerte, entendido como el régimen en el cual “se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante, y resultan débiles los controles respecto de éste, porque los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula”.

Esa falta de predominio del Ejecutivo ha hecho que el régimen presidencialista costarricense sobresalga en Latinoamérica, pero hoy en día también es una de las principales críticas que le hacen algunos actores que ven en ella, al menos en parte, la causa de la inacción pública.

Es claro que en Costa Rica el Poder Ejecutivo es débil y está sujeto a fuertes controles (Carey y Shugart, 1998). Como lo explica la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (PEN, 2001), a diferencia de otros sistemas políticos latinoamericanos, el Ejecutivo costarricense está subordinado a las leyes que decida promulgar el Congreso y no tiene poder

de veto en la aprobación del Presupuesto de la República.

Sobre el Ejecutivo pesan controles de tres tipos: político, legal y administrativo. El primero lo ejerce la Asamblea Legislativa y, en un sentido amplio, también la “magistratura de influencia” que desarrolla la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, los otros dos controles son los más fuertes. Desde el punto de vista legal, con la creación de la Sala Constitucional, en 1989, se eliminaron las atribuciones informales que, en la práctica, tuvo el Poder Ejecutivo entre 1949 y 1989. En ese período, por la vía de decretos ejecutivos se podía “interpretar” leyes e imponer nuevas regulaciones, o bien cambiar las existentes. Finalmente, en el plano administrativo, la Contraloría General de la República fiscaliza la ejecución y liquidación de los presupuestos y otorga el visado previo que requiere todo gasto público (PEN, 2001).

Bajo estas condiciones, de manera constante el Ejecutivo está obligado a negociar con otros actores las reformas legales, institucionales y económicas que desea impulsar. Y es ahí, precisamente, donde el cambio de un sistema bipartidista a un multipartidismo fragmentado ha tenido el mayor impacto en la gestión pública. Durante el período bipartidista, aunque existía la misma normativa, en la práctica la debilidad del Ejecutivo no era tan evidente, pues el mandatario de turno tenía el apoyo del Congreso, gracias a que los legisladores de su partido eran mayoría. A partir de 1994, las fuerzas políticas que han gobernado lo han hecho sin esa ventaja.

Este cambio en el escenario político demanda mayor apertura al diálogo y la negociación entre el Ejecutivo y los demás actores políticos, en especial el Poder Legislativo, del cual depende buena parte de la política pública a través de la promulgación de leyes y la dotación de los recursos necesarios para su cumplimiento.

Como bien indica Nohlen (2009), entender el contexto político hace la diferencia. “El contexto es el que determina, en buena medida, cómo funcionan los tipos de sistemas políticos. Por esta razón, es importante tomar en cuenta

los factores de contexto nacionales, por ejemplo la tradición constitucional, la cultura política, el sistema de partidos políticos, el estilo de toma de decisiones, etcétera, como parámetros fundamentales en el diseño concreto del Poder Ejecutivo en el presidencialismo”. Y eso es justamente lo que parece faltar entre los actores del sistema político costarricense: el reconocimiento de los cambios políticos que ha vivido el país en las últimas dos décadas.

Finalmente, si el objetivo es una gestión eficaz de los asuntos públicos, es vital comprender que el acuerdo político -para satisfacer los intereses del mayor número- es tan importante como las disposiciones legales que delimitan los poderes del Estado. Sería incorrecto pensar, por ejemplo, que la sola modificación de la norma constitucional soluciona los problemas de gestión del Ejecutivo. Como también apunta Nohlen (2009), “no existe ningún modelo de atribución de competencias al Poder Ejecutivo que pueda figurar como ideal. La idoneidad del diseño depende de otros factores, como por ejemplo la cultura política, la percepción que los actores tienen del rol del Ejecutivo en la política, la tradición institucional del sistema de partidos políticos, las circunstancias políticas. Parece extremadamente difícil averiguar si las diferencias en el buen manejo del sistema presidencial resultan de las diferencias en la posición constitucional del Ejecutivo”.

Aporte especial: uso del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno

No es fácil determinar con precisión el alcance de los poderes presidenciales en la práctica -no solo con base en la legislación- y con evidencia empírica registrada de manera sistemática. La dinámica política es compleja, y aunque hoy en día existen nuevas herramientas para estudiar el desempeño de los gobiernos, sigue siendo válida la metáfora utilizada por la teoría sistémica, que describe el sistema político como una “caja negra” en la que entran demandas y salen políticas públicas, sin que se tenga claridad sobre cómo se gesta la toma de decisiones y qué intereses están detrás de ellas (Easton, 1953, 1965 y 1979).

El análisis de los decretos ejecutivos es una de las herramientas disponibles para abordar este tema (recuadro 5.3). Este año el capítulo se centró en recopilar información para responder dos preguntas: ¿se mantiene constante el número de decretos emitidos anualmente por administración? y ¿hay cambios en la cantidad de decretos según sus alcances jurídico-políticos?

Para generar la evidencia empírica de este estudio se construyó una matriz con todos los decretos ejecutivos promulgados y publicados por cada administración durante sus dos primeros años de gestión, entre 1990 y 2016. Se trata, pues, de información para catorce años, con un total de 8.797 decretos⁷ (Ramírez, 2016).

El primer hallazgo es que existe una diferencia conceptual entre la normativa y la práctica, es decir, entre lo que la legislación define como “decreto” y lo que se promulga como tal. Según los artículos 121 a 124 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), este instrumento refiere a actos administrativos que tienen un alcance general y secundario a la ley. Por “general” se entiende que el decreto no está dirigido a personas físicas y jurídicas individuales, sino a individuos hipotéticos en situaciones hipotéticas; y por “secundario” se entiende que está supeditado a los límites que define la normativa aprobada por la Asamblea Legislativa. No obstante, en la práctica, la gran mayoría de las órdenes que se publican bajo el título de “decreto ejecutivo” no corresponde de manera estricta a esta definición. Casi un 40% de ellos calzaría mejor en la categoría de “acuerdos ejecutivos”, ya que están dirigidos a personas físicas y jurídicas concretas, algo que ya ha sido señalado por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República. Se incluyen aquí actos administrativos como el nombramiento de jefes de instituciones, las declaratorias de interés público a favor de actividades, organizaciones, proyectos o incluso edificios -en el caso de del patrimonio arquitectónico- y las modificaciones presupuestarias de entidades específicas, entre otros (Ramírez, 2016).

El segundo hallazgo refiere a la cantidad de decretos promulgados por cada administración. Los datos muestran que

RECUADRO 5.3

Análisis sobre el decreto ejecutivo

El decreto es una de las potestades que tiene el Poder Ejecutivo para ejercer su mandato sobre la administración pública. El estudio de este instrumento tiene un nutrido acervo de aportes académicos que ha permitido responder numerosas preguntas sobre las condiciones y factores institucionales, estructurales y coyunturales, que llevan al Poder Ejecutivo a dar forma, unilateralmente, a la agenda política nacional (Ramírez, 2016). Algunos de estos textos enfatizan el rol de elementos propios del diseño político-institucional de los países, tales como la magnitud de la capacidad reactiva presidencial o el grado de independencia del Ejecutivo con respecto al control constitucional y parlamentario (Shugart y Mainwaring, 1997; Cox y Morgenstern, 2001; Carey y Shugart, 1998). Otros apuntan a la importancia de la negociación entre los

poderes Ejecutivo y Legislativo, enfatizando en los alcances de la disciplina partidaria, el tamaño de la fracción oficialista y la atomización de fuerzas en el Congreso (Pereira et al., 2005; Negretto, 2006; Carey y Shugart, 1998). Finalmente, otros han señalado la relevancia de situaciones coyunturales -crisis políticas o la urgencia de las medidas discutidas- como los factores que llevan a “gobernar por decreto” (Howell y Pevehouse, 2005; Krause y Cohen, 2000).

Sin embargo, aún existen vacíos de información en al menos dos aspectos. Por una parte, la mayoría de los trabajos se ha centrado en países donde el Poder Ejecutivo es bastante fuerte con respecto al Congreso, como Estados Unidos, Brasil, Argentina y Venezuela, entre otros (Carey y Shugart, 1998). Por otra parte, y asociado a lo anterior, todos los estudios se han enfocado en el llamado “decreto ley”, es decir, el que

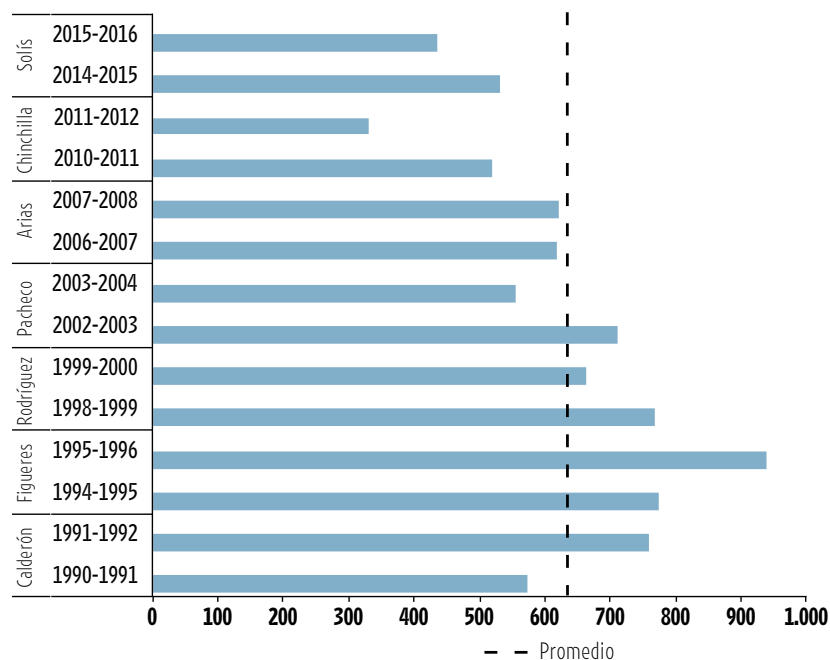
faculta al Ejecutivo a legislar con relativa autonomía en relación con el Parlamento (Cox y Morgenstern, 2001). Aunque es un abordaje útil, no brinda datos y análisis sobre los usos no legislativos del decreto (Ramírez, 2016).

El análisis que se presenta en este capítulo tiene el objetivo de proveer una descripción general de los usos del decreto ejecutivo en Costa Rica, en cuyo diseño constitucional no existe la figura del decreto ley, y cuyo régimen presidencialista se suele caracterizar como débil (Schwindt-Bayer, 2010; Cheibub et al., 2004; Carey, 1997; Carey y Shugart, 1998). Esto se hace bajo un enfoque menos jurídico, y más de la Ciencia Política, y constituye una primera aproximación al tema.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2016.

GRÁFICO 5.13

Cantidad de decretos emitidos en los dos primeros años de gobierno, por administración. 1990-2016



el uso de esta herramienta fue más frecuente en la época del bipartidismo, que en la fase de multipartidismo posterior al 2002. En promedio se han emitido 628 decretos por año, aunque entre 1991 y 2002 la cantidad fue mayor. Luego de 2002 no hay un solo caso que supere el valor indicado (gráfico 5.13).

El período más activo fue el segundo año del gobierno Figueres Olsen (1995-1996) con 939 decretos emitidos. Esa cifra casi triplica la del caso con menor cantidad de registros, que fue el segundo año de la administración Chinchilla Miranda (2011-2012), con 330.

La información recopilada también revela que, en promedio, se firma al menos un decreto por día, incluidos los sábados y domingos, como un indicador de que el ejercicio del gobierno es de alta intensidad y nunca se detiene.

El tercer hallazgo se relaciona con el alcance de los decretos ejecutivos. Desde este punto de vista existen cinco tipos de disposiciones: reglamentarias, administrativas, económicas, financiero-presupuestarias y políticas (recuadro 5.4).

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2016.

RECUADRO 5.4

Alcance jurídico-político de los decretos ejecutivos

El acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, dirigida a producir un efecto de derecho y emanada normalmente de la Administración (Ortiz, 2000). Este es el caso del decreto, que es la prerrogativa que tiene el Poder Ejecutivo para ordenar actos administrativos de tipo general o concreto, según el artículo 121 de la Ley General de Administración Pública (LGAP). Dada la amplitud de su alcance, para este capítulo se hizo una tipología simplificada, en función de las atribuciones jurídico-políticas que se busca ejercer a través de este instrumento. La caracterización se centra en el objetivo más relevante, aun cuando la disposición tenga otros usos secundarios. Se identificaron cinco tipos de decretos ejecutivos, a saber:

Reglamentarios: su objetivo primordial es ejercer el poder de reglamentación que por ley tiene el Ejecutivo. La LGAP prevé al menos cuatro modalidades: i) reglamentos autónomos, que tienen que ver con las funciones de las entidades públicas, ii) reglamentos ejecutivos (también denominados reglamentos de ley),

cuyo fin exclusivo es establecer y desarrollar el marco interpretativo necesario para la ejecución de leyes promulgadas por la Asamblea Legislativa, iii) reglamentos de relación de servicios, que refieren a las relaciones entre la Administración y sus funcionarios en diferentes áreas (por ejemplo, régimen disciplinario, becas, asuntos salariales, zonaje, etc.) y iv) los reglamentos de servicio público, que refieren a normas con eficacia externa, es decir, regulan actividades que realiza la ciudadanía en general y no tienen que ver directamente con el funcionamiento interno de la Administración (por ejemplo, reglamentos técnicos para la venta de productos como leche o verduras, entre muchos otros).

Administrativos: como su nombre lo indica, tienen que ver con aspectos procedimentales y administrativos, como otorgamiento de asuetos, indemnizaciones y expropiaciones, definición y modificación de salarios y dietas, declaraciones de emergencia, órdenes específicas sobre la situación laboral de empleados gubernamentales y ajustes en las tarifas de servicios ofrecidos por el Estado, o bien, disposiciones no reglamentarias sobre

la provisión de esos servicios.

Económicos: son los que afectan directamente el funcionamiento de los mercados y los que hacen referencia a impuestos, tributos o aranceles.

Financiero-presupuestarios: son los que modifican las leyes de presupuesto o fijan límites al gasto público.

Políticas: corresponden específicamente a la acción política del Poder Ejecutivo, a través de disposiciones como la convocatoria de proyectos en el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, nombramientos y remociones de juntas directivas, asuntos referidos a tratados y acuerdos internacionales, siempre que no incluyan medidas arancelarias -en cuyo caso se clasifican en la categoría económica- y los que crean o modifican unidades territoriales, como distritos o áreas protegidas, entre otras.

Fuente: Ramírez, 2016.

La mayor cantidad de decretos corresponde a los de tipo administrativo, que representan un 33,4% de los 8.797 registrados. Le siguen las disposiciones reglamentarias, con un 30,5% del total y un énfasis en dos modalidades: los reglamentos de organización, referidos al funcionamiento de la institucionalidad pública, y los de servicio público, asociados a la normativa que regula los servicios que brinda el Estado. Las otras tres categorías tienen proporciones mucho menores: la política un 18,9%, la financiero-presupuestaria un 12,5% y la económica un 4,7%.

Según administración la importancia relativa se mantiene en las mismas proporciones, pero con diferencias en las cantidades absolutas. Por ejemplo, en el gobierno de José María Figueres se emitieron 743 decretos administrativos y 494 reglamentarios, mientras que en el de Laura Chinchilla solo 287 y 267, respectivamente (gráfico 5.14).

De esta exploración se puede concluir, de manera preliminar, que en el país 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 determinó 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, 2016). Queda para la próxima entrega de este Informe profundizar en el análisis de la gran cantidad de información recolectada sobre este tema.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

USO DEL DECRETO EJECUTIVO

Véase Ramírez, 2016, en www.estadonacion.or.cr

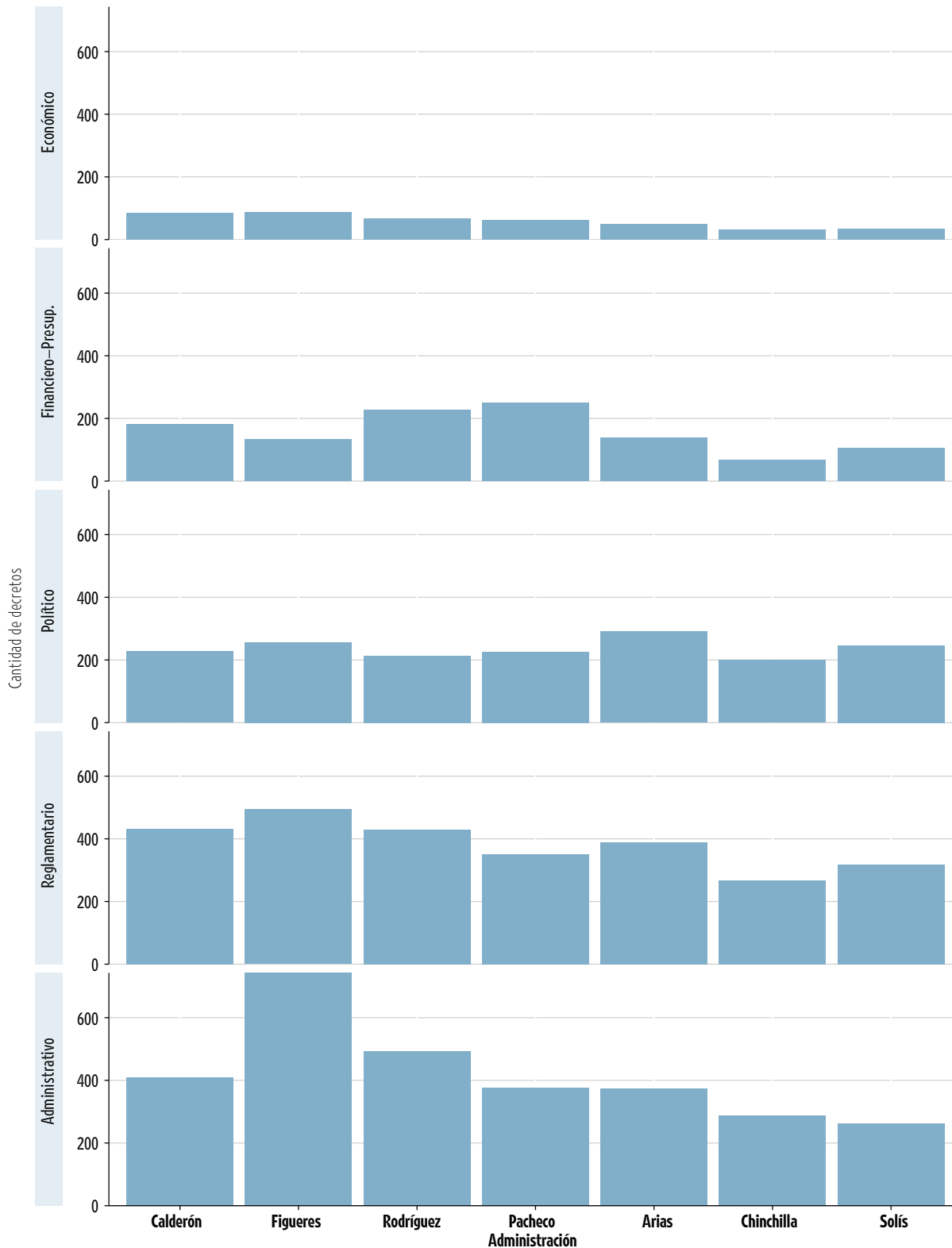
Señales de mejora en la dinámica legislativa

El balance del desempeño legislativo refleja una mejoría en la mayor parte de los indicadores que se analizan en esta sección. 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. Además fue más responsable en términos financieros, pues la mayoría de las nuevas leyes especifica las fuentes de recursos económicos necesarios para su cumplimiento. También destaca, hacia el final del período de estudio, el inicio de trámites y pruebas para implementar un mecanismo electrónico de voto nominal, que permitirá identificar la decisión 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

GRÁFICO 5.14

Decretos ejecutivos según alcance jurídico-político, por administración
(primeros dos años de gobierno)



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2016.

actual contexto de intensa deliberación en torno a los problemas estructurales del país, como es el caso del déficit fiscal.

La parte medular de esta sección explora tres dimensiones del desempeño legislativo. La primera es el número y tipo de leyes aprobadas. Si bien la cantidad no es el único –ni el más importante– indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a las prioridades del Congreso durante el año en estudio. El segundo criterio es la comparación entre la oferta y la demanda legislativas, es decir, entre las leyes aprobadas y los temas que diversos sectores de la opinión pública y expertos consideran prioritarios para el país. La tercera dimensión es un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la normativa: se analiza cada una de las nuevas leyes para determinar si amplía derechos ciudadanos o genera obligaciones para el Estado en áreas vinculadas con el desarrollo humano, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

Un último aporte de esta sección es un análisis estadístico de supervivencia, que explora algunas de las variables que determinan los tiempos de aprobación de las leyes y la probabilidad de que un proyecto se convierta en ley.

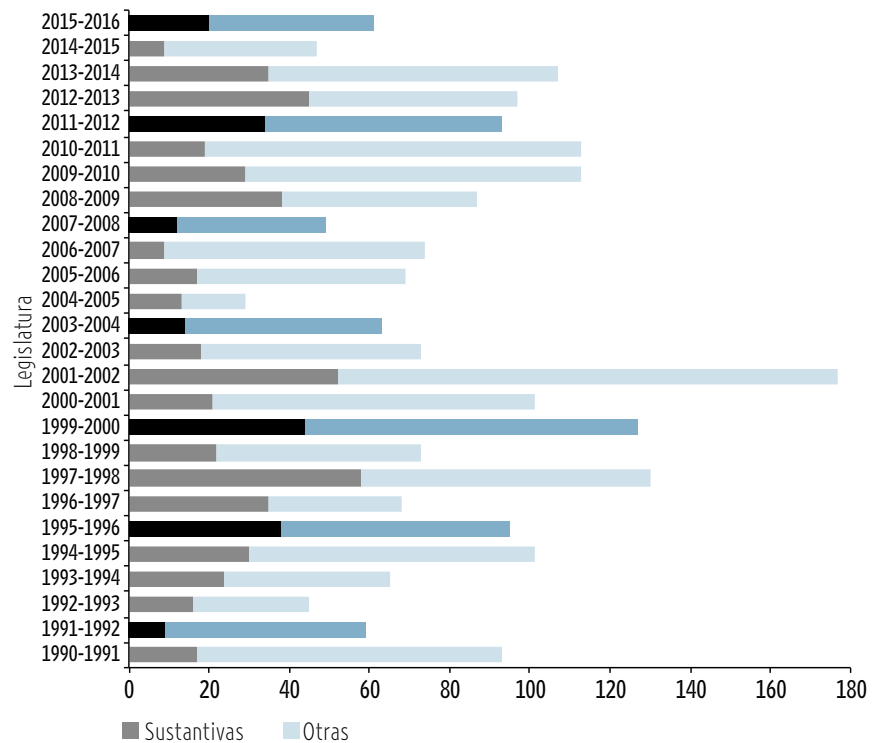
Signos de agilización en la agenda parlamentaria

En la legislatura 2015-2016 hubo señales de agilización en la agenda parlamentaria, luego de un primer período de baja productividad. Esta mejora ocurrió en un Congreso liderado por una alianza de partidos de oposición, con el PUSC a la cabeza del Directorio Legislativo. Vale recordar que la legislatura anterior, dirigida por el partido oficialista, fue la de menor producción para un inicio de gobierno desde 1990.

La segunda legislatura culminó con un total de 61 nuevas leyes, similar a lo ocurrido en la segunda legislatura de las administraciones Calderón Fournier (1991-1992, con 59) y Rodríguez Echeverría (2003-2004, con 63), y por encima de las 49 aprobadas en el mismo

GRÁFICO 5.15

Cantidad de leyes aprobadas, según tipo^{a/}
(segundas legislaturas^{b/})



a/ La legislación sustantiva tiene efectos directos sobre el desarrollo humano. No se incluyen tratados internacionales en este caso.

b/ Las segundas legislaturas se destacan con tono más oscuro.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

período de la administración Arias Sánchez (2007-2008).

El PEN hace una categorización de las leyes con el fin de distinguir entre las que tienen efectos directos sobre el desarrollo humano –llamadas legislación sustantiva- y otras normas, también importantes, pero que refieren a ámbitos secundarios desde el punto de vista de este análisis (benemeritazgos y autorizaciones, por ejemplo). La legislación sustantiva es aquella que reconoce o amplía los derechos de la población, o bien asigna nuevas competencias al Estado en temas esenciales para el desarrollo humano. En óptica de largo plazo, en los últimos veinticinco años no ha habido cambios significativos en la distribución de esta tipología: alrededor de una tercera parte de las leyes que se aprueban en cada legislatura se considera legislación sustantiva.

En el período 2015-2016 se aprobó un

total de veinte leyes de tipo sustantivo, diecinueve relacionadas con tratados y convenios internacionales y once autorizaciones, entre otras. El gráfico 5.15 ilustra la mejora relativa con respecto a la legislatura anterior y la comparación con la serie histórica.

Entre la legislación sustantiva aprobada este año destaca la Ley 9303, que crea el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. A través de esta normativa se pretende mejorar el desempeño ente rector que atiende a la población con discapacidad y dar una amplia participación a la sociedad civil en la junta directiva del nuevo Consejo. De acuerdo con el Censo de 2011, en Costa Rica viven 452.849 personas con algún tipo de discapacidad, lo que representa alrededor de un 10% de la población total.

Otra pieza relevante es la Ley 9328, para mejorar la lucha contra el

contrabando. Esta fue la primera norma aprobada, de una lista de proyectos enviados por el Ejecutivo para enfrentar la delicada situación fiscal del país. Con ello se empezaron a dar señales de avance en la agenda de propuestas que buscan racionalizar el gasto y aumentar los ingresos públicos. Al cierre de edición de este Informe, aún estaban pendientes de votación las principales iniciativas en esta materia.

Durante la legislatura en estudio también se promulgaron dos importantes y polémicas leyes relacionadas con el sistema de administración de justicia. Una fue la reforma del Código Procesal Civil (Ley 9342) que entre otras medidas acorta la duración de los juicios, con la inclusión de la oralidad. Este proyecto se comenzó a discutir en agosto de 2005, durante la administración Pacheco de la Espriella. El otro caso es la reforma del Código Procesal Laboral (Ley 9343), que modificó más de la mitad de la ley original, de 1943, y que también fue objeto de un largo proceso de debate político y social. La iniciativa ya había sido aprobada por el Congreso en 2012, pero fue parcialmente vetada por la presidenta Chinchilla. La nueva versión elimina todos los artículos relacionados con las huelgas en servicios públicos esenciales, tema que generó controversia entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso y diferentes gremios sociales. Pero además, entre las múltiples reformas efectuadas, la ley introduce nuevos procedimientos, como la oralidad, con el fin de acortar la duración de los juicios laborales y procurar una justicia más pronta y cumplida (para más detalles sobre la Ley 9343, véase el capítulo 2 de este Informe).

Sociedad demanda mayor respuesta del Congreso ante situación fiscal

El segundo indicador de desempeño legislativo que se valora en esta sección es la relevancia de las leyes promulgadas. Hay una notable divergencia entre la producción del período analizado y las expectativas de la población. Aunque, como se señaló anteriormente, el Congreso mostró avances en la cantidad y calidad de la normativa aprobada, el esfuerzo resultó insuficiente ante el

volumen y la urgencia de los proyectos de ley que demanda la sociedad.

Una evaluación en profundidad para verificar la trascendencia de la legislación requeriría un estudio caso por caso de los alcances y sectores involucrados, así como un análisis de costo-beneficio de la asignación de recursos a ciertos grupos o áreas, en lugar de otros. Se trata de un trabajo exhaustivo que ni el mismo Congreso realiza antes de aprobar los proyectos de ley, dada la gran cantidad de iniciativas que transitan por la corriente parlamentaria. Lo más cercano a ello son los informes que prepara el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, cuyo objetivo es detectar errores procedimentales o vicios constitucionales, entre otros, pero no valorar la pertinencia de las propuestas de acuerdo con la situación del país.

Una alternativa para abordar este tema es la metodología propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) sobre la oferta y la demanda legislativas, que se utiliza en este capítulo desde 2008. Esta consiste en comparar el contenido de las leyes aprobadas durante el año en estudio (oferta), con los asuntos que amplios sectores de la sociedad han señalado como prioritarios para el país (demanda). Para ello se toma el criterio de expertos políticos, académicos, empresarios, gremios y sectores de la opinión pública –estos últimos a través de consultas a periodistas– y se revisan las páginas editoriales de dos medios de prensa escrita de circulación nacional, *La Nación* y *Diario Extra*. Se parte de una premisa: que las personas y sectores consultados tienen el conocimiento necesario para identificar una agenda de proyectos de alta relevancia nacional. Si la divergencia entre la oferta y la demanda es amplia, la legislación se considera poco relevante, y viceversa.

Los datos sistematizados para esta edición muestran que hubo un total de 103 iniciativas identificadas como prioritarias para el desarrollo humano del país. Esta intensidad en la demanda legislativa solo es comparable con la del período 2012-2013, cuando, al igual que en la legislatura en estudio, hubo una fuerte discusión sobre temas fiscales.

De esos 103 proyectos, al final del período 2015-2016 solo se habían apro-

bado ocho. El balance indica que, al igual que el año anterior, se dejó sin atender el 92% de la agenda prioritaria (95 proyectos). Esta sigue siendo la mayor brecha entre oferta y demanda legislativas desde que se mide este indicador (gráfico 5.16). Entre los proyectos altamente demandados, pero no aprobados, destacan varias iniciativas que buscan paliar la situación fiscal mediante la contención del gasto y el aumento de los ingresos públicos. También están pendientes algunas propuestas de la agenda de derechos humanos que llevan varios años en la corriente legislativa, como los proyectos de fecundación *in vitro* y sociedades de convivencia entre personas del mismo sexo, entre otras.

La discusión política pasa por un momento de alta intensidad. Así lo demuestra el indicador de la potencia de la demanda, que consiste en ponderar los temas más frecuentes en la consulta a expertos, e identificar las posiciones a favor o en contra de ellos. Al observar los asuntos más mencionados, se nota un amplio reconocimiento de la necesidad de aprobar proyectos relacionados con la contención del gasto público, así como las propuestas de reforma tributaria. De hecho, los primeros cinco temas en orden de importancia refieren al ámbito fiscal; dos ejemplos específicos son la ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal y las iniciativas de empleo y salarios en el sector público.

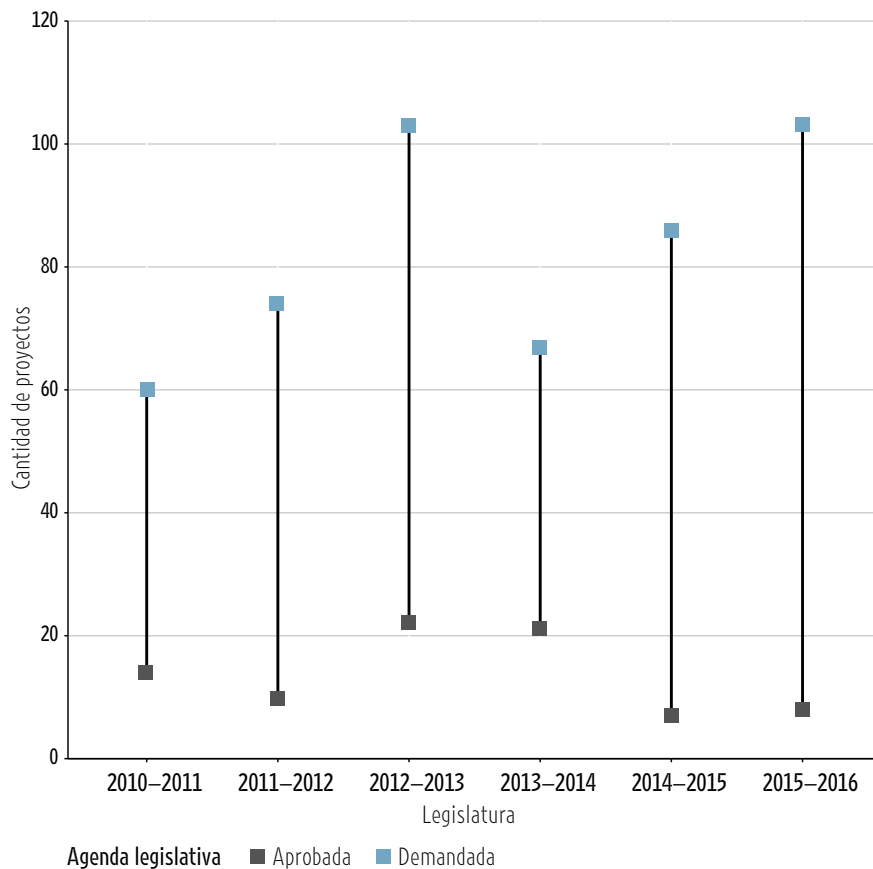
Por su parte, los proyectos que suscitan mayor rechazo son el de la llamada “economía social solidaria” y el que propone autorizar al ICE para que construya obra pública. Ninguno de ellos fue votado durante el período de estudio (gráfico 5.17).

Asamblea Legislativa es más responsable con la promesa democrática

El tercer criterio para analizar el desempeño del Congreso es la calidad de la normativa que promulga. Para medir este aspecto se revisan las leyes aprobadas, a fin de determinar si se trata de legislación sustantiva, entendida como aquella que reconoce o amplía derechos de la población, o bien asigna nuevas competencias al Estado en temas esenciales para el

GRÁFICO 5.16

Comparación entre la agenda legislativa demandada^{a/} y la aprobada por el Congreso



a/ La demanda legislativa refiere al conjunto de iniciativas que, a juicio de expertos y sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

desarrollo humano, como ya se mencionó en un apartado anterior de este capítulo. A este tipo de leyes este Informe también lo llama “promesa democrática”, puesto que genera expectativas en la ciudadanía. Pero además la calidad implica que esa legislación debe proveer las fuentes de financiamiento y otros recursos necesarios para concretar la promesa realizada. En caso contrario se trataría de una “promesa democrática sin sustento económico” y, por ende, con altas probabilidades de ser incumplida. Cuando esto sucede es de esperar que la población se muestre insatisfecha con la Asamblea Legislativa y, en general, con la institucionalidad pública, tal como viene ocurriendo en el país en las últimas décadas.

El análisis con esta óptica revela que, desde inicios de los años noventa, el

Congreso no ha producido legislación acorde con estos estándares de calidad. Entre 1990 y 2016 se promulgaron 879 leyes con mandatos garantistas y el 51% de ellas no identificó con claridad las respectivas fuentes de financiamiento. Esta tendencia se dio en la época del bipartidismo “puro”, entre 1990 y 1998, y se ha mantenido en los años más recientes de alta fragmentación partidaria, de manera que la conformación de la Asamblea Legislativa no aporta evidencia que ayude a explicar el comportamiento de este indicador. La normativa parlamentaria es laxa en este sentido, pues no contiene restricciones que eviten la aprobación de leyes sin respaldo financiero, como sí ocurre en otros países⁸.

Ahora bien, es necesario destacar que en las dos últimas legislaturas la situación

ha mejorado. 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 la concreción del mandato establecido, frente a un 41% que cayó en la categoría de promesa democrática sin sustento económico.

Como se observa en el gráfico 5.18, es la primera vez desde 1990 que el comportamiento tradicional en esta materia se revierte y se mantiene por dos años consecutivos. Parece que la intensa discusión política sobre el déficit fiscal ha generado mayor consciencia de la responsabilidad que conlleva, en el contexto actual, promulgar leyes que suponen incrementos en el gasto público. Desde ese punto de vista, es un efecto positivo de la deliberación observada en los últimos meses, junto a las señales de agilización de la agenda legislativa ya comentadas en esta sección.

Por último, y de gran relevancia para futuros análisis, debe destacarse una muy buena noticia: la aprobación y el inicio de ensayos técnicos para implementar un sistema electrónico que permita registrar el voto nominal de las y los diputados. Este es un avance que ayudará a mejorar la rendición de cuentas en el ámbito legislativo, una necesidad señalada reiteradamente por este Informe. Este mecanismo es común en muchas democracias, incluso más jóvenes que la costarricense, como las de El Salvador, Uruguay y Chile⁹.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO LEGISLATIVO

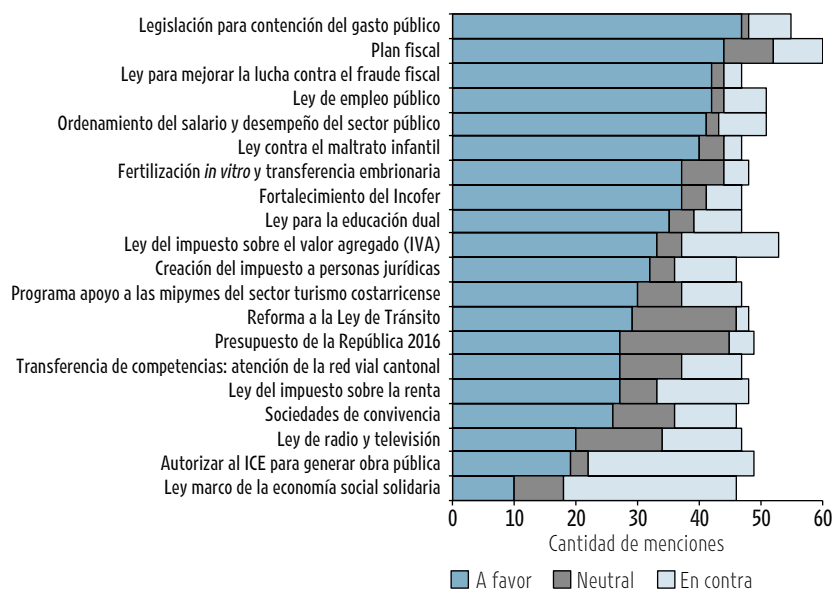
Véase Gómez Campos y Herrera, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Contribución especial: factores que agilizan el trámite legislativo

Identificar los factores que inciden en el tiempo de aprobación de una ley, o en las probabilidades de éxito de un proyecto, es un ejercicio de especial importancia para entender las dinámicas dentro

GRÁFICO 5.17

Temas legislativos más demandados, según posición de las personas consultadas^{a/}. 2015-2016

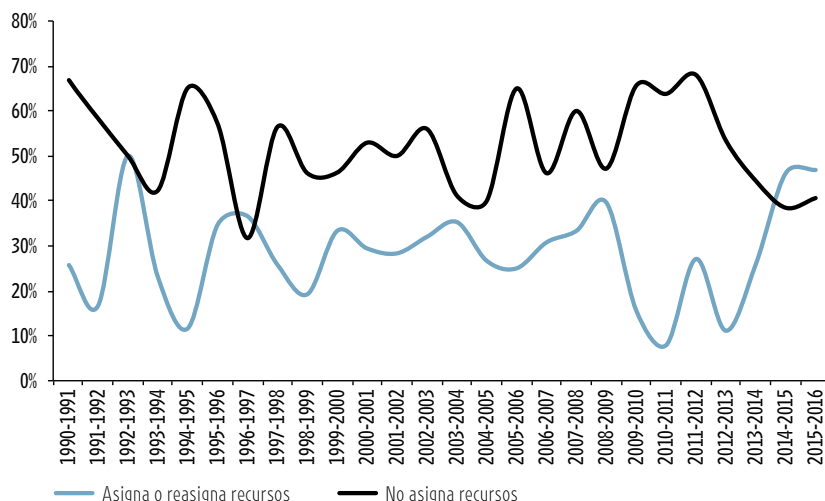


a/ El orden de presentación corresponde a las manifestaciones a favor de cada uno de los temas.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRÁFICO 5.18

Legislación que conlleva una promesa democrática^{a/}, según asignación de recursos



a/ Se denomina "promesa democrática" a las leyes de tipo sustantivo que conceden o amplían derechos de la población o generan obligaciones para el Estado en temas esenciales para el desarrollo humano.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

del Congreso y la complejidad asociada al trámite legislativo, sobre todo en el actual escenario de alta fragmentación y evidentes dificultades para promover reformas estructurales en el país.

Para indagar sobre este asunto se realizó un estudio exploratorio con la técnica estadística llamada análisis de supervivencia, aplicada al total de 6.015 proyectos de ley presentados al Congreso en el período 2000-2016. Entre otros hallazgos se determinó que los tiempos de aprobación son significativamente más cortos cuando la iniciativa: i) es enviada por el Poder Ejecutivo (en sesiones extraordinarias), ii) ha sido objeto de consulta constitucional, iii) recibió informes de mociones¹⁰, iv) fue dictaminada por una comisión, o v) fue dispensada de trámites, en lo que se conoce como "vía rápida" (Solórzano, 2016).

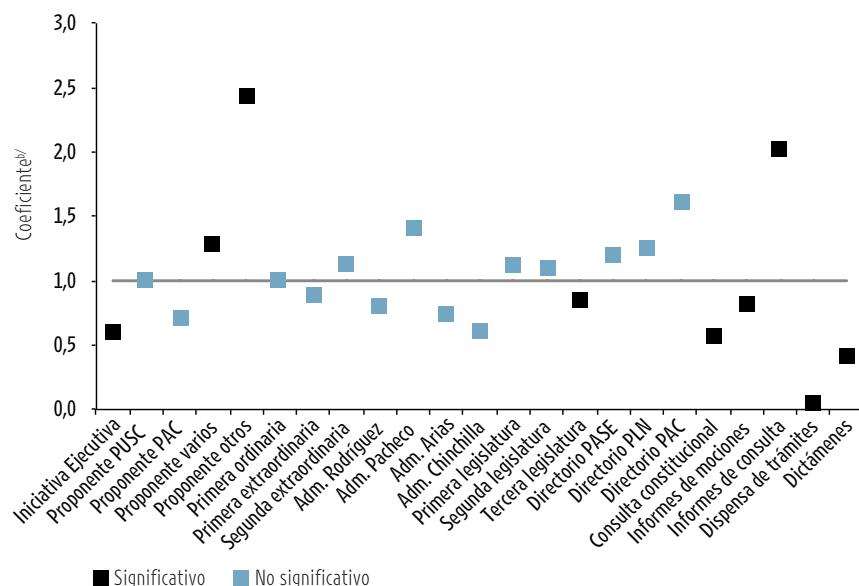
El tiempo de aprobación de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo es un 41% menor que el de las iniciativas de las y los diputados. El modelo estadístico también consideró el partido que encabeza el Ejecutivo y el que ocupa la Presidencia del Directorio Legislativo, y encontró que el primero parece tener más peso que el segundo (Solórzano, 2016).

En cuanto a la posibilidad de que un proyecto se convierta en ley, un factor relevante es la legislatura en que se presenta: los años primero, segundo y cuarto tienen tasas de aprobación similares, pero en el tercero es alrededor de cinco veces mayor. Esta característica también hace que disminuya el tiempo de aprobación: las iniciativas ingresadas en el tercer año requieren un 16% menos de tiempo que las demás (gráfico 5.19).

Finalmente, en un modelo estadístico que considera todas las posibles resultados de un proyecto de ley (que se apruebe, se archive o siga en discusión) se observan con mayor precisión las variables más relevantes, tanto desde el punto de vista de la aprobación como de la duración. Por ejemplo, cuando una iniciativa fue presentada por partidos distintos al PLN, el PUSC o el PAC, aumenta la probabilidad de que no se apruebe, y los que tienen éxito, en promedio, tardan más tiempo. En cambio, cuando un proyecto tiene dispensa de trámites es menos probable que sea archivado, y, como es

GRÁFICO 5.19

Variables que inciden en los tiempos de aprobación de las leyes^{a/}, 2000-2016



a/ Se utilizó un modelo de supervivencia paramétrico con distribución Log-logística, cuyos coeficientes expresan el aumento o disminución de los tiempos de aprobación.

b/ El uno representa valores sin cambios (línea horizontal). Valores mayores a uno aumentan el tiempo, y menores reducen el tiempo.

Fuente: Solórzano, 2016.

de esperar, su tramitación es más expedita. El tercer caso es el de las propuestas dictaminadas por una comisión, cuya probabilidad de archivo también se reduce, pero los tiempos promedio para su aprobación son mayores. Cabe destacar que si la iniciativa fue objeto de consulta constitucional, las posibilidades de que sea archivada disminuyen en un 99,9% (Solórzano, 2016). Dicho de otro modo, cuando un proyecto es revisado por la Sala Constitucional, es más factible que se convierta en ley.

Este análisis, como exploratorio que es, plantea la necesidad de seguir estudiando los factores y dinámicas que inciden en la aprobación de leyes y los tiempos de discusión. Los hallazgos aquí expuestos abren una línea de investigación poco explorada, pero muy necesaria para entender mejor el contexto legislativo actual.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ANÁLISIS DE SUPERVIVENCIA DE PROYECTOS DE LEY

Véase Solórzano, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

En materia de convivencia ciudadana el balance del 2015 es preocupante en el plano estructural, no así en el coyuntural. El apoyo a la democracia y la satisfacción con sus instituciones se han deteriorado significativamente en los últimos años, tal como muestran los resultados de la encuesta Barómetro de las Américas y se documenta en el capítulo 6 de este Informe. Pese a ello, entre abril de 2014 y marzo de 2016 se registró un importante descenso de la conflictividad social.

El contexto actual es más calmo desde el punto de vista social, gracias al acercamiento entre el Gobierno y los gremios sindicales. Lo positivo en este sentido no es, vista de manera aislada, la reducción en las movilizaciones populares, pues estas son una fuerza de cambio necesaria en cualquier democracia. La mejora consiste en que esa disminución responde al uso del diálogo y las vías institucionales para canalizar las demandas de los distintos sectores sociales.

El activismo de distintos colectivos de la ciudadanía continúa, pero su intensidad ha sido muy inferior a la vivida antes

del 2014. Pareciera entonces que, con respecto a lo ocurrido en años anteriores, el Gobierno está siendo más eficiente al atender las demandas de la sociedad. Las causas son diversas, pero destacan las luchas comunes que han dado sectores del partido en el gobierno y gremios sindicales. Una agenda social y política de mayor cercanía entre ambos grupos mejora el diálogo y reduce los costos de transacción al negociar, y con ello, también, la conflictividad social.

Apoyo a la democracia en el segundo nivel más bajo desde 1978

En 2015 el PEN y el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (Lapop, por su sigla en inglés) llevaron a cabo en Costa Rica una nueva edición del estudio de cultura política Barómetro de las Américas. Como es habitual, cada vez que hay nuevos datos disponibles sobre el apoyo ciudadano a la democracia, este capítulo incorpora esa información para examinar los avances o retrocesos en la materia.

La literatura especializada distingue dos tipos de apoyo. Por un lado existen evaluaciones generales, relacionadas con el apoyo a los principios, valores y normas que sirven de fundamento al sistema político; esto se denomina “apoyo difuso”. Por otro lado hay evaluaciones más particulares, asociadas al desempeño de las instituciones, gobiernos y partidos; esto se conoce como “apoyo específico” (Easton, 1975). El apoyo difuso indica el grado de legitimidad que la ciudadanía le atribuye al sistema. Un apoyo alto significa que las personas reconocen la autoridad de las instituciones para tomar decisiones que afectan al conjunto de la población; por el contrario, un bajo apoyo indicaría que esa legitimidad es objeto de cuestionamientos que, eventualmente, podrían generar episodios de inestabilidad política (Vargas Cullell et al., 2006).

De acuerdo con la encuesta de 2015, el apoyo difuso promedio al sistema político costarricense fue de 59 puntos en una escala de 0 a 100, casi 4 menos que en 2014. Esta cifra es la segunda más baja desde 1978 y solo es superada por la de 2012 (gráfico 5.20). Esta caída corrobora una tendencia de largo plazo que muestra

un declive en el apoyo al sistema, y que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales, escándalos de corrupción y menores niveles de participación política.

En contraste con la tendencia a la baja mostrada entre 2014 y 2015, en esta oportunidad la disminución del apoyo a la democracia fue acompañada de un aumento en la tolerancia política. El crecimiento fue de 8 puntos en la escala de 100 unidades, el segundo más importante en los últimos once años.

Este cambio es relevante por dos razones. En primer lugar porque interrumpe la tendencia decreciente que se venía registrando desde 2012 y, en segundo lugar, porque muestra un cambio en la actitud reportada en el estudio de 2014, en el cual se demostró que la disminución del respeto a los derechos políticos de los otros, en especial los de aquellos a los que se adversa, se explicaba por la estrategia utilizada por algunos partidos para contrarrestar el repunte del Frente Amplio en las encuestas, durante los primeros dos meses de la campaña electoral (Alfaro Redondo, 2014; gráfico 5.21).

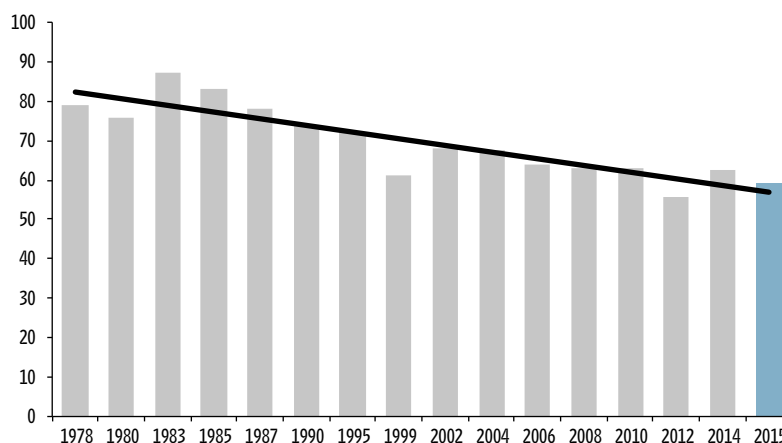
Un tercer y último indicador que se evalúa en este apartado es la insatisfacción ciudadana con la democracia. Según este indicador, se consideran “triplemente insatisfechas” las personas que otorgan bajas calificaciones en tres áreas, a saber: apoyo a los principios democráticos, respaldo a la institucionalidad política y desempeño del Gobierno. En Costa Rica este grupo todavía es menor que el de los “triplemente satisfechos”, aunque ha crecido de manera sostenida en años recientes.

Para medir este aspecto se emplea la razón de insatisfacción, que compara los tamaños de ambos grupos. En el período 2004-2015 ese indicador fue menor a 1, lo cual indica que el segmento de los triplemente insatisfechos ha sido siempre más pequeño. Sin embargo, en el último quinquenio se produjo un notable incremento, que refleja el creciente descontento de la ciudadanía, tal como se analiza en el capítulo 6 de este Informe (gráfico 5.22).

El trasfondo teórico de este indicador es la noción de “vulnerabilidad de la

GRÁFICO 5.20

Índice de apoyo promedio al sistema político^{a/} en Costa Rica. 1978-2015^{b/}



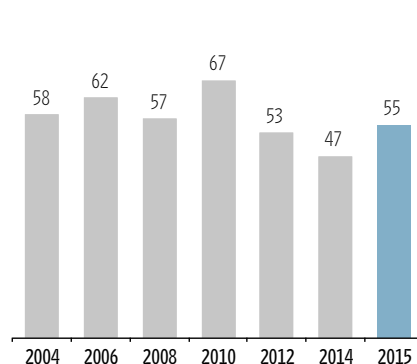
a/ El índice se obtiene al promediar las respuestas a las siguientes preguntas (se utiliza una escala de 1 a 7): ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de su país garantizan un juicio justo?, ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de su país?, ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de su país?, ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de su país?, ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político de su país?

b/ Los estudios de 1978, 1980, 1983, 1985, 1990, 1995 y 2002 usaron una muestra del Área Metropolitana de San José. En los demás casos se utilizó una muestra nacional.

Fuente: Alfaro Redondo, 2016b, con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

GRÁFICO 5.21

Evolución de la tolerancia política^{a/} en Costa Rica

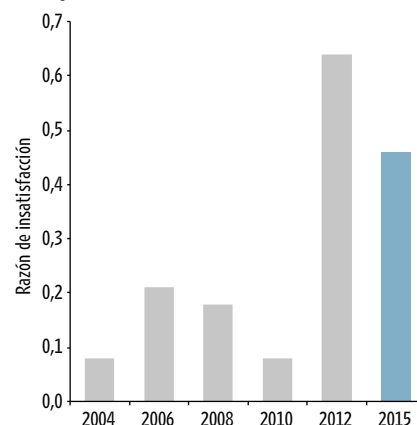


a/ La tolerancia política es entendida como el respeto de los ciudadanos a los derechos políticos de los demás, en especial, de aquellos con quienes no se está de acuerdo.

Fuente: Alfaro Redondo, 2016b, con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

GRÁFICO 5.22

Razón de ciudadanos triplemente insatisfechos^{a/} con respecto a los triplemente satisfechos



a/ Conforme el valor de la razón de insatisfacción se acerca a 1, o lo supera, aumentan las probabilidades de actitudes antidemocráticas.

Fuente: Alfaro Redondo, 2016b, con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

democracia”. Booth y Seligson (2009) argumentan que en gran medida la estabilidad del sistema depende de cómo este es percibido por los ciudadanos, y plantean que, cuando el grupo de los “triplemente insatisfechos” excede al de los “triplemente satisfechos”, existe el riesgo de que élites poco comprometidas con las reglas del juego democrático valoren cuánto apoyo o resistencia pública enfrentarían si violaran el orden institucional. A su vez, estas condiciones podrían actuar como catalizadores y ser la excusa perfecta para que esos grupos desplieguen acciones antidemocráticas.

Menor conflictividad social a partir de 2014

Si bien los indicadores estructurales dan cuenta de un creciente descontento ciudadano y una reducción de los apoyos tradicionales a la institucionalidad democrática, los indicadores coyunturales sobre la movilización social muestran, por el contrario, una baja en la conflictividad.

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. Ello se explica, fundamentalmente, porque se ha dado lo que los especialistas llaman “una estructura de oportunidad política abierta” (Tarrow, 1988; y Eisinger, 1971), que de manera sintética puede describirse como un acercamiento sistemático entre sectores sociales y gobierno, que propicia mayores acuerdos mediante el uso de los mecanismos institucionales para atender las demandas de la población. Para que esto ocurra es esencial que el gobierno reconozca a los representantes de los distintos grupos como actores legítimos para la canalización de las exigencias ciudadanas, con los cuales se debe dialogar y negociar. Esto parece estar sucediendo, con mayor claridad, en la administración actual (recuadro 5.5).

Serie histórica de acciones colectivas: marcada estacionalidad y menos episodios a partir de 2014

Todos los años este capítulo da seguimiento a los episodios de protesta social

RECUADRO 5.5

Aproximación teórica y registro de las acciones colectivas

Las acciones colectivas han sido objeto de estudio desde distintas perspectivas teórico-metodológicas, que varían entre las que se enfocan en el papel de los actores, por un lado, y las que se centran en las estructuras sociales, por el otro.

Entre las corrientes de pensamiento que excluyen del análisis la influencia predominante de los actores (a la cual denominan “agencia”), las movilizaciones son vistas como eventos espontáneos sin estructura o motivaciones legítimas (Le Bon, 1995; Ortega y Gasset, 1969). Los movimientos sociales se consideran fenómenos desvinculados del comportamiento institucional: “los mecanismos productores de agencia como la organización social, creación de estrategias, razonamiento, análisis y racionalidad se suponían ausentes en los movimientos, especialmente en sus etapas formativas” (Morris, 2000).

De acuerdo con Walder (2009), después de la ruptura con los enfoques cercanos a la psicología de masas surgieron tres tendencias en los estudios sobre la movilización social: el análisis de clase, típicamente marxista; las teorías funcionalistas de la tradición de Robert Merton, y las teorías estructural-funcionalistas cercanas a la tradición de Emile Durkheim y Talcott Parsons. Las tres comparten el interés de visualizar el papel de la estructura institucional en la naturaleza de los movimientos sociales, es decir, en explicar los cambios en las orientaciones políticas de quienes se movilizan, y en ofrecer predicciones sobre las circunstancias bajo las que emergen ciertas formas de protesta. Posteriormente nació una visión sintética que aboga por el estudio de los procesos políticos de más corto plazo (Tilly, 1977). Su foco de atención es determinar en qué ambiente se manifiestan las personas, cómo y por qué.

Siguiendo la definición de Tilly y Tarrow (2007), la acción colectiva es “la actuación conjunta de las personas en la consecución de un interés común. La acción colectiva que interesa es aquella que es contenciosa, es decir, que implica un carácter político, el que usualmente está determinado por la presencia o apelación a gobiernos”. Estos hacen las reglas que regulan la contienda y además controlan

los medios de coerción.

Considerando este marco conceptual, el PEN define la acción colectiva, como “aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo. Se incluyen todas aquellas acciones desplegadas por dos o más individuos organizados formal e informalmente. Se toma como unidad de análisis la acción colectiva porque constituye una categoría amplia que puede abarcar tanto acciones aisladas y efímeras como acciones de movimientos sociales”.

Una distinción importante es la de acciones colectivas y repertorios. Los segundos son un componente de las primeras y constituyen su forma de expresión. Los repertorios son la “colección de aquellas actuaciones de contienda que son conocidas y están disponibles entre los actores políticos” (Tilly y Tarrow, 2007), por ejemplo una huelga, un mitin o una declaración pública.

Con ese enfoque metodológico, el análisis planteado en este capítulo se realiza de manera empírica, tomando como insumo la base de datos de acciones colectivas del PEN para el período enero 1992-marzo 2016. Este acervo de información se construye a partir de fuentes hemerográficas. Cada año se hace una revisión de todas las ediciones físicas de tres periódicos de circulación nacional y líneas editoriales distintas: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*. Se recopilan las noticias principales y otras de tipo complementario que enriquecen el estudio del objeto de estudio. Estas son sistematizadas en una bitácora y posteriormente incorporadas a la base de datos final mediante el paquete estadístico SPSS. Este método permite recopilar un gran acervo de información para el análisis de largo plazo, aunque también presenta limitaciones. Debido a la fuente utilizada, pueden ocurrir subregistros, tanto en la cantidad como en las características de las acciones colectivas, pues los diarios no siempre son exhaustivos en la cobertura de los eventos.

Fuente: Guillén, 2016.

en el país, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN. Esa herramienta cuenta ya con una serie histórica que abarca veinticuatro años, con lo cual es posible hacer análisis de tendencias y observar los cambios ocurridos a lo largo del tiempo en esta materia.

A diferencia de otras ediciones, en esta oportunidad no se hace un repaso de las especificidades de la conflictividad y sus motivaciones, asuntos que han sido analizados en entregas anteriores de este Informe (PEN, 2013, 2014 y 2015). Esta vez el énfasis está en examinar la estacionalidad y la tendencia de las acciones colectivas, mediante un estudio de series de tiempo. Ello permitirá 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.

En primer lugar interesa determinar si las acciones colectivas responden a una estacionalidad, entendida como la ocurrencia de fluctuaciones típicas en los datos a lo largo de un año, pero que no están presentes en toda la serie histórica. El análisis muestra que, en efecto, existe un patrón 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 movilización 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, entre otros factores (gráfico 5.23).

La estacionalidad da pistas sobre algunos de los factores que más inciden en los cambios de la protesta social, entre ellos, la participación de ciertos actores. 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 o grupos que tienen mayor impacto en la conflictividad social y su importancia relativa en la evolución de la serie histórica.

Vale recordar que, en una serie de datos, la tendencia es el componente de largo plazo -aislado de otros factores, como la estacionalidad- que se puede representar, para mejor comprensión, como una línea que muestra el crecimiento o decrecimiento de esos datos a lo largo del tiempo. Cada serie tiene elementos centrales que afectan el comportamiento de la tendencia. En el caso de las acciones colectivas, esas fuerzas están dadas particularmente por los actores que participan en ellas, algunos con más influencia que otros.

Al analizar el período 1992-2016, se

observan cuatro grandes “picos” de movilización en 1995, 2000, 2004 y 2007, los cuales han sido analizados a profundidad en entregas anteriores de este capítulo (PEN, 2013, 2014 y 2015).

En este punto es importante hacer una aclaración. Aunque entre 2006 y 2009 la base de datos muestra un período de relativa calma, debe recordarse que en octubre de 2007 el país llevó a cabo un referendo para decidir sobre la aprobación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, en un contexto de intenso proselitismo y activismo social que se prolongó por varios meses antes de la votación. La base de datos de acciones colectivas no registra este episodio, debido a que las movilizaciones sociales fueron las típicas de una campaña electoral, y no la expresión de conflictos o demandas ante el Estado. Este es uno de los mayores subregistros de la base de datos.

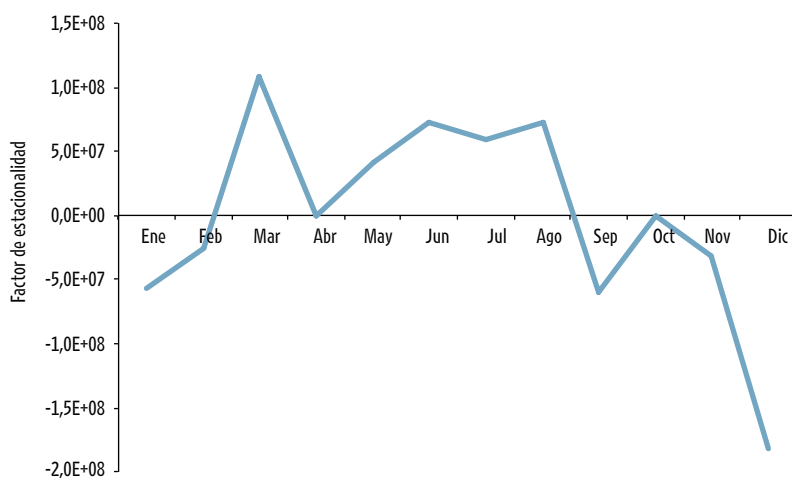
Hacia mediados de 2009 las manifestaciones aumentaron, para volver a decrecer a principios de 2010. Ese año hubo cambio de gobierno: terminó el segundo mandato del presidente Arias Sánchez e inició la administración Chinchilla Miranda.

A mediados de 2010 las acciones colectivas mostraron un crecimiento sostenido y constante -con excepción de unos pocos meses en 2013- hasta llegar a su punto más alto entre abril y mayo del 2014, cuando ocurrieron las protestas de los educadores por problemas en el pago de salarios. Posteriormente la tendencia se invirtió y comenzó un rápido descenso que se extendió hasta inicios de 2016, según los registros más actuales disponibles.

Dado que este comportamiento varía en el largo plazo, se vuelve más relevante la descomposición de la tendencia según los grupos que se movilizaron. El análisis se realizó para los principales actores que se registran en la base de datos. En el gráfico 5.24 se muestran dos, con el fin de ilustrar su efecto sobre el total de acciones colectivas. 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 plataforma

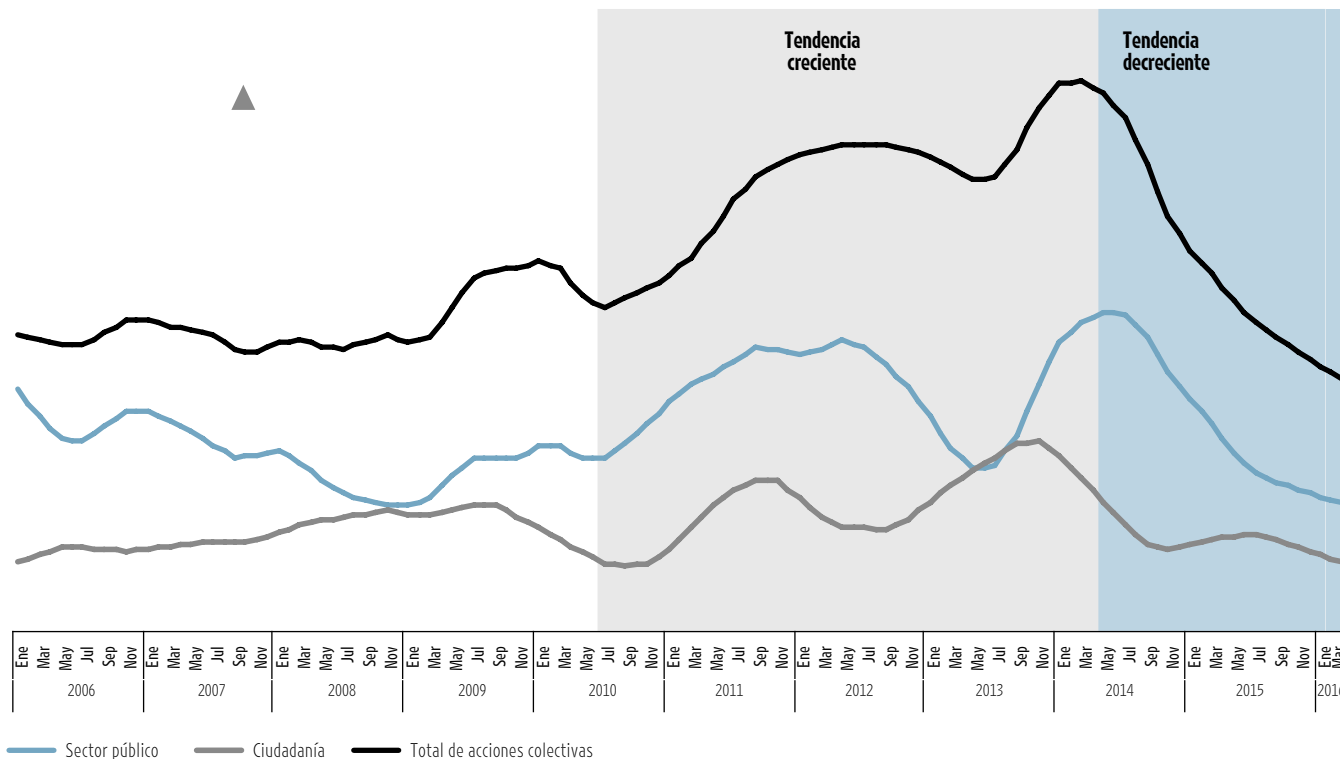
GRÁFICO 5.23

Comportamiento estacional de la protesta ciudadana. 1992-2016



Fuente: Gómez Campos, 2016.

GRÁFICO 5.24

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.

Fuente: Gómez Campos, 2016.

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 (gráfico 5.24), es claro que las acciones colectivas 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.

En cambio, la ciudadanía muestra una tendencia oscilante a partir de 2010. A finales de 2014 y hasta mediados de 2015 hubo un leve crecimiento en la tendencia de sus movilizaciones, en contraposición con lo que ocurre con el sector público y el total de acciones colectivas.

En suma, los datos muestran que el Gobierno actual ha logrado mejorar la paz social desde que asumió funciones en mayo de 2014, sobre todo con la reducción en las protestas del sector público. Esto se explica en detalle en el siguiente apartado.

2015-2016: baja la protesta de los gremios y, en menor medida, la de la ciudadanía

En 2015 e inicios de 2016, los principales componentes de la movilización social mostraron diferencias con respecto a la tendencia histórica. Este período es particular porque, después de la escalada en la cantidad de acciones colectivas registrada desde 2010, a partir de 2014 hay un descenso, que se profundizó en 2015. Similar a lo ocurrido en los últimos años, la protesta ciudadana ha tenido múltiples actores y demandas. Desde 2004 el país no vive un “pico” de máxima intensidad que se explique por un solo factor o tema movilizador.

El cambio cuantitativo en la movilización social coincide con el cambio de gobierno. Desde mayo de 2014, cuando por primera vez asumió el poder el Partido Acción Ciudadana, se registra una disminución importante de la conflictividad, tal como se puede observar en el gráfico 5.24. En 2013 hubo 480 acciones colectivas y al año siguiente la cifra aumentó a 587. Sin embargo, como se explicó en el Vigésimoprimer Informe (PEN, 2015), el 56% de las protestas de 2014 se dio entre enero y mayo (65 por mes en promedio), coincidiendo con el final de la administración Chinchilla. A partir de mayo, con el nuevo gobierno, se redujo significativamente; en los restantes siete meses del año hubo 260 movilizaciones (37 por mes en promedio). Ese comportamiento se mantuvo durante el 2015, que cerró con 341 acciones colectivas, por debajo del promedio anual para la serie completa, que es de 398. Hace cinco años que esto no ocurría.

En este período los trabajadores siguieron siendo el grupo más activo, aunque bastante menos que en años anteriores. En particular, los funcionarios públicos se movilizaron por proyectos de ley que, a su juicio, afectarían sus oportunidades y condiciones de empleo: los expedientes 19506 (empleo público), 19378 (educación dual) y 19923 (empleo y gasto públicos). A estas iniciativas se oponen los sindicatos que se han organizado en dos grandes bloques, con intereses similares pero sin aliarse entre sí: por un lado está la Coalición Patria Justa (PJ), conformada por el Frente Interno de Trabajadores del ICE (FIT-ICE), la Central de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), el Sindicato de Trabajadores de Japdeva (Sintrajap) y la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), entre otras agrupaciones; y por otro lado está el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (Bussco), integrado por cerca de cien sindicatos, entre ellos la Unión Nacional de Empleados de la Caja (Undeca), la Unión Médica Nacional (UMN), la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y la Central de Trabajadores Democráticos Costarricenses (CTDC). Ambos bloques han hecho uso tanto de los canales institucionales como de las manifestaciones callejeras (Guillén, 2016).

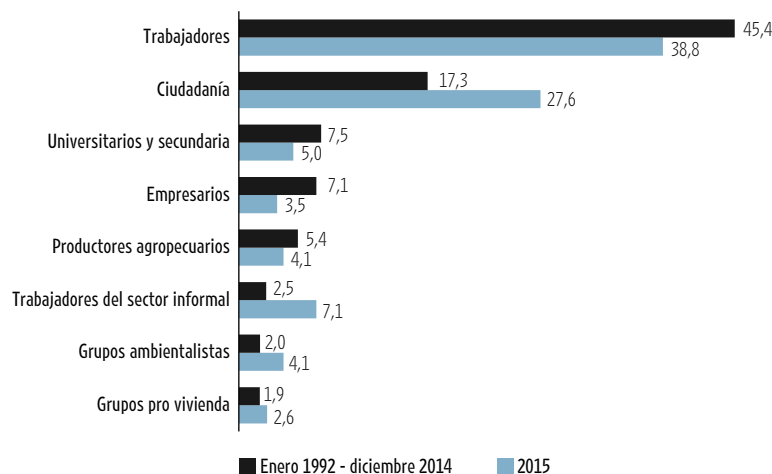
Los vecinos fueron el segundo grupo con mayor nivel de movilización, y muy de cerca les siguieron los padres y madres de familia, quienes tuvieron un repunte en 2015. Estos últimos protagonizaron acciones aisladas y de carácter local, en particular para exigir la destitución o reubicación de docentes o directores de centros educativos, y demandar recursos y mejoras en la calidad de la educación y la infraestructura.

El siguiente grupo en importancia, que también repuntó, fue el de los trabajadores informales, en especial los porteadores, quienes reclamaban el derecho de realizar su actividad, luego de que sus permisos de circulación vencieran y no fueran renovados por el Consejo de Transporte Público.

En suma, los trabajadores fueron el actor principal en las acciones colectivas del 2015 (38,8%), aunque en niveles muy inferiores al promedio de la serie histórica

GRÁFICO 5.25

Actores^{a/} que se movilizaron, en óptica comparada. 1992-2015 (porcentajes)



a/ La categoría "ciudadanía" incluye madres y padres de familia, vecinos y grupos de ciudadanos, "universitarios y secundaria" refiere a estudiantes de esos niveles educativos.

Fuente: Elaboración propia con base en Guillén, 2016.

desde 1992. 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 año en estudio (27,6% de los eventos registrados, gráfico 5.25).

Uno de los principales conflictos de este año fue el de grupos campesinos de Palmar Sur, quienes reclamaron terrenos antes pertenecientes a una empresa bananera de la cual ellos fueron trabajadores. Al ser despedidos, debido al abandono de la actividad bananera en esa región, no recibieron ninguna compensación laboral, con lo cual se vieron enfrentados a una difícil situación económica y social. En 2015, después de varios años de luchar por las tierras, la conflictividad aumentó y las presiones hacia el Gobierno se hicieron cada vez más desde la protesta callejera, aunque con algunos intentos fallidos de negociación. Este conflicto se ha mantenido abierto durante el año 2016.

En cuanto a los mecanismos utilizados –llamados repertorios de acción– la declaración pública sigue siendo el principal mecanismo de expresión colectiva de toda la serie histórica. No obstante, durante el 2015 el primer puesto lo ocupó el repertorio que agrupa las protestas en

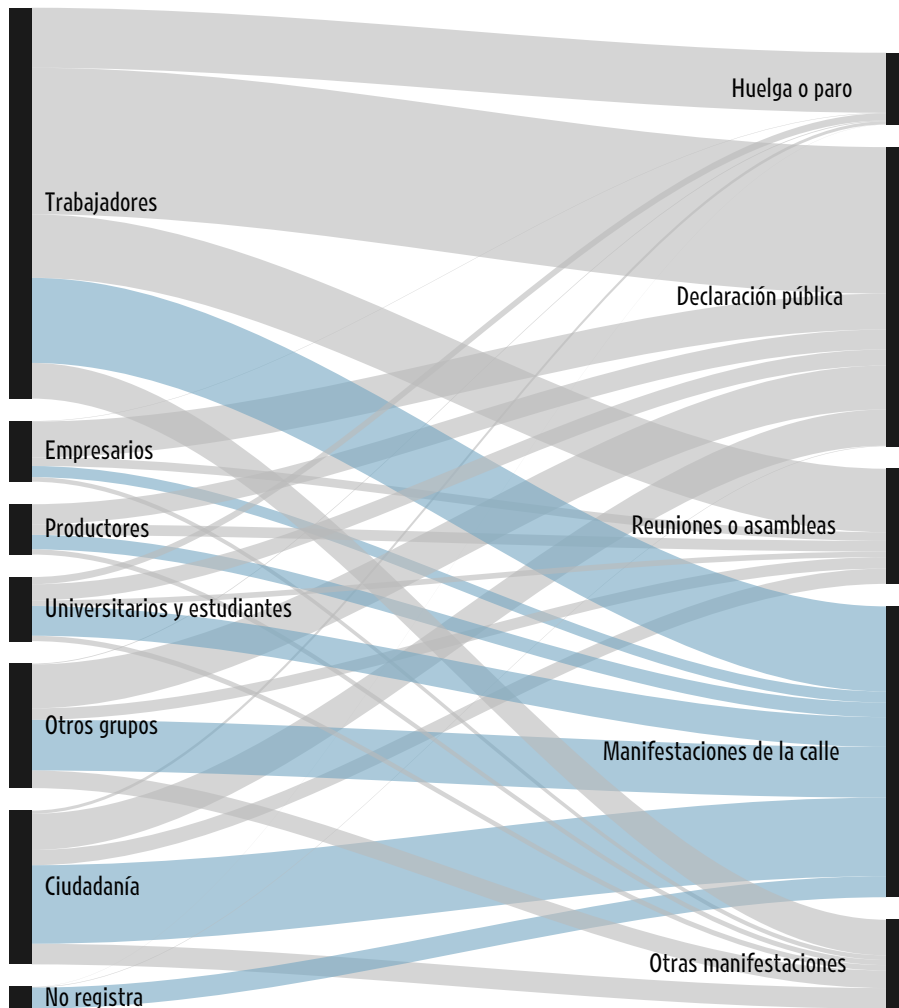
la calle: bloqueos, mitines y concentraciones.

Como indican Tilly y Tarrow (2007), al movilizarse, o ver a otros hacerlo, las personas aprenden cuáles interacciones generan mejores resultados. La efectividad de ciertos repertorios motiva a los grupos sociales a utilizarlos con mayor frecuencia. Eso es lo que parece ocurrir con las protestas callejeras, cuyo protagonismo es creciente. La serie histórica registra 3.206 manifestaciones de este tipo y 3.298 declaraciones públicas. Estos son los dos repertorios más usados en los últimos veinticuatro años. Los actores que más los emplean son, precisamente, los trabajadores sindicalizados y los grupos de ciudadanos (gráfico 5.26)

Finalmente, ya que tanto los datos absolutos como el comportamiento de los actores dan cuenta de un descenso de la protesta ciudadana en 2015, cabe preguntarse qué tan significativa fue esa reducción. El análisis de la serie de tiempo arroja evidencia robusta de que la caída fue mayor a cualquier valor esperado. A esa conclusión se llegó tras construir un modelo que utiliza la información mensual de la base de datos y proyecta el nivel de conflictividad según el conocimiento acumulado. En los últimos meses de la administración Chinchilla

GRÁFICO 5.26

Flujo^{a/} de actores y tipos de manifestaciones de las acciones colectivas. 1992-2016



a/ El gráfico resume la totalidad de acciones colectivas ocurridas entre enero de 1992 y marzo de 2016. Las líneas grises representan la cantidad de protestas: cuánto más gruesa es la línea, mayor es la cantidad de movilizaciones. Esos flujos permiten ver la interacción de los principales actores (izquierda) y los tipos más frecuentes de manifestación (derecha).

Fuente: Gómez Campos, 2016.

el número de acciones colectivas superó el pronóstico del modelo, mientras que en la gran mayoría de los meses que han transcurrido de la administración Solís sucedió lo contrario (gráfico 5.27).

Relaciones entre el Gobierno y los gremios propician menor conflictividad

Ante el descenso de las acciones colectivas, surge una interrogante acerca de los factores que pueden explicar ese comportamiento. En busca de respuestas, se entrevistó a un grupo representantes del

Gobierno y actores clave del sector de trabajadores públicos, que es el más influyente en la serie de tiempo, como ya se explicó (E: Castro, 2016; Hasbum, 2016; Vargas, 2016; Villegas, 2016)¹¹.

En las entrevistas fue posible apreciar un cambio de tono en las relaciones entre los gremios del sector público y el Gobierno, 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. Uno de ellos fue la oposición al tratado de libre comercio

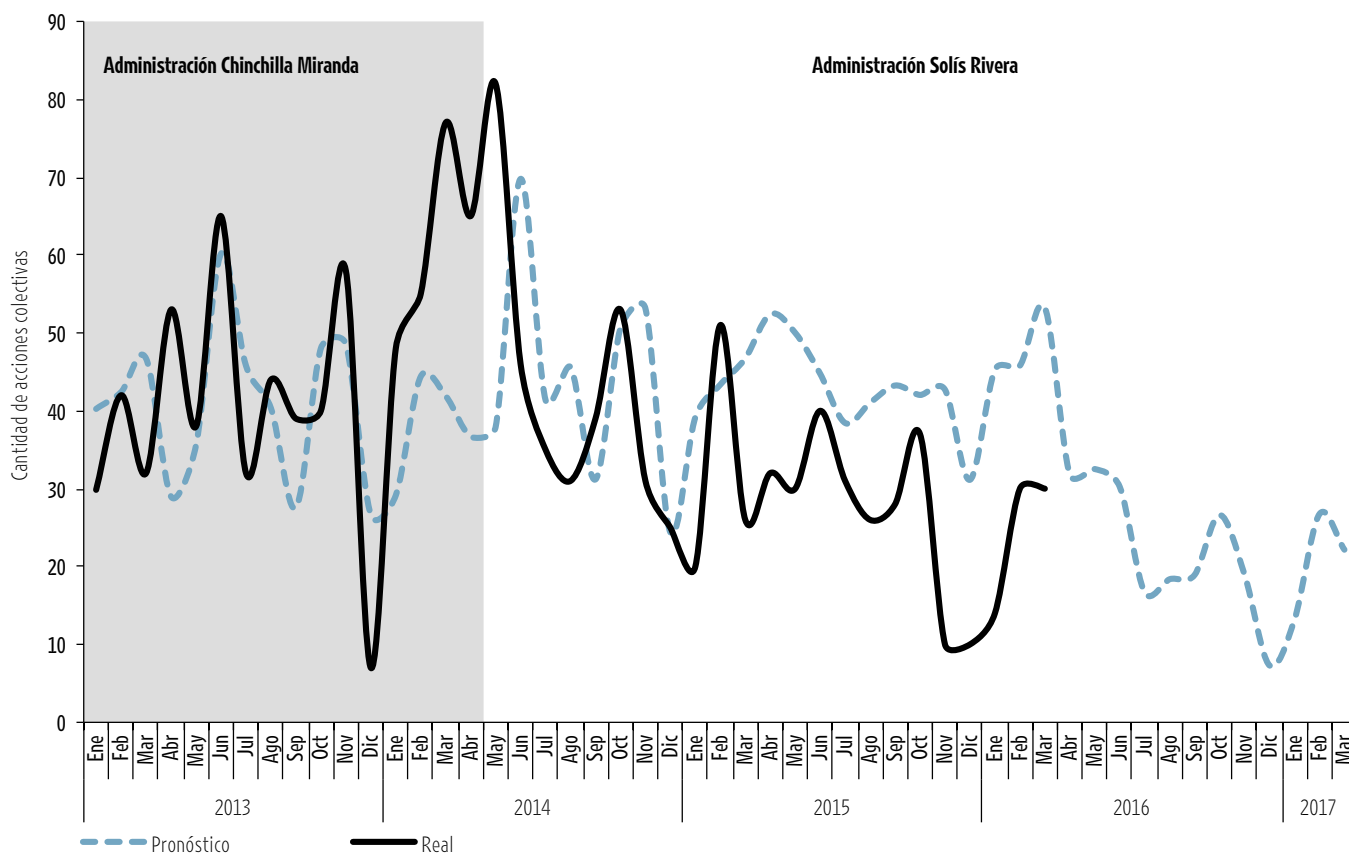
con Estados Unidos. Otro, más reciente, ocurrió en junio de 2015, cuando el Partido Acción Ciudadana, el Frente Amplio y el bloque sindical Patria Justa firmaron el acuerdo denominado “Una agenda patriótica para el bien común”, en el que se comprometieron a trabajar de manera conjunta por la defensa del Estado social de derecho. Estas y otras acciones impulsadas a lo largo de los últimos veinte años por las personas que lideran estos grupos, facilitan el encuentro y el diálogo en torno a temas que en otras administraciones fueron más polémicos. En el contexto actual existe una confianza política previamente construida que facilita los acuerdos. Eso no significa ausencia de conflictos entre el Gobierno y sindicatos; los hay y seguirán existiendo, pero su intensidad es, hasta ahora, mucho menor que en los últimos cinco años.

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.

Estos factores han propiciado una estructura de oportunidad política abierta. Esta noción —ya comentada en una sección anterior de este capítulo— refiere al grado de apertura y estabilidad de los alineamientos políticos, a la presencia de aliados o grupos de apoyo y la capacidad de formación de políticas de los gobiernos, entre otros (Tarrow, 1988).

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 algún impacto positivo en los grupos que presentan las demandas. La concreción de resultados, luego de procesos complejos de negociación, puede ser un incentivo para seguir utilizando las vías que ya probaron ser exitosas (Guillén, 2016). Un buen ejemplo de un logro significativo del sector sindical con el apoyo del Gobierno es la aprobación de la Reforma Procesal Laboral durante la legislatura 2015-2016 (cuyo contenido y alcances se comentaron brevemente en el apartado “Signos de

GRÁFICO 5.27

Cantidad de acciones colectivas y pronóstico^{a/}. Enero de 2013 a marzo de 2017

a/ El modelo se alimentó con los datos mensuales de acciones colectivas a partir de enero de 2005, con el fin de tener mayor precisión en el pronóstico y evitar distorsiones ocasionadas por los “picos” de conflictividad anteriores a esa fecha. La proyección se generó por tramos anuales y para efectos visuales se grafica en una sola línea; es decir, la proyección de 2013 se alimentó con la serie de 2005-2012; la de 2014, con los datos de 2005-2013; la de 2015 con los de 2005-2014 y la de 2016 con la serie 2005-2015. Todas cumplen con la cantidad mínima de tiempo para efectuar una proyección, que es de cinco años.

Fuente: Gómez Campos, 2016.

agilización de la agenda parlamentaria”, de este mismo capítulo).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS véase Guillén, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Administración de la justicia

En los últimos veinte años, el Poder Judicial ha recibido una fuerte inversión, ha llevado a cabo amplios procesos de modernización –más que ningún otro órgano del sector público– y ha extendido considerablemente su cobertura territorial y temática. Pese a ello, sus indicadores de desempeño no muestran mejoras significativas, e incluso algunos se han deteriorado en comparación con

la década de los noventa, lo que ha generado críticas y un creciente escrutinio de la ciudadanía. Cabe señalar, sin embargo, que más allá de sus grandes desafíos, el sistema judicial de Costa Rica sigue siendo uno de los más independientes y robustos de América Latina.

Este Informe ha insistido en la necesidad de mejorar, y ojalá unificar, los sistemas digitales en que se registra el estado de los expedientes judiciales. En la actualidad se encuentra en marcha una revisión de esos sistemas, cuyos resultados serán objeto de análisis en próximas ediciones. De momento interesa reseñar que, debido a ese proceso, este año el acceso a las estadísticas judiciales fue particularmente difícil. Aquí se presentan los principales indicadores agregados para el seguimiento al desempeño judicial. No obstante, vale indicar que análisis

a profundidad sobre este tema pueden ser consultados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, publicado por el PEN en 2015.

Indicadores de desempeño judicial sin mejoras en el 2015

Esta sección valora el desempeño del Poder Judicial en el 2015 y con perspectiva de mediano plazo, con base en los principales indicadores agregados¹² que se utilizan para el análisis en este ámbito: la entrada neta de casos por juez, los casos terminados netos por juez y los casos activos por juez, lo que se conoce también como congestión, casos pendientes o mora judicial. Dos de estos tres indicadores tuvieron cambios negativos durante el año en estudio.

La entrada neta de casos por juez aumentó, y con ello detuvo la tendencia a

la baja que experimentó en los cinco años previos (cuadro 5.5). En este resultado influyó una reducción en la nómina de jueces de primera instancia. En términos absolutos, la cantidad neta de casos ingresados tuvo un leve descenso, de 610.982 en 2014, a 605.319 en 2015, pero en el mismo período disminuyó en treinta plazas el número de jueces de primera instancia.

Por su parte, los casos terminados por juez mostraron un incremento, de 506 en 2014 a 560 en 2015. Esto significa que cada juez fue más productivo en términos de la emisión de sentencias. Además, este fue el tercer año consecutivo en que se registró una mejora en este indicador.

Por último, el deterioro más significativo durante el año en estudio fue el observado en el número de casos activos por juez, que pasó de 805 a 941. En este ámbito ocurrió lo mismo que en la entrada neta por juez: dado que en 2015 hubo

menos jueces, la distribución promedio generó un considerable aumento en la carga de trabajo.

En términos absolutos, la congestión ha venido creciendo de manera sostenida. Al finalizar el 2015, los casos activos superaron el millón de expedientes, la cifra más alta registrada (gráfico 5.28). Esta evolución indica que el Poder Judicial sigue teniendo dificultades, tanto para hacer frente a los casos que entran cada año, como para resolver los asuntos pendientes.

Tutela efectiva de los derechos fundamentales

Si bien el respeto al Estado de derecho es uno de los principios básicos de una democracia madura como la costarricense, existen pocas herramientas para determinar el grado de acatamiento de las leyes y los mandatos judiciales por parte de la población. Una forma de

aproximarse a este tema consiste en dar seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional, la instancia encargada de resguardar los derechos fundamentales de la ciudadanía, tutelados por la Constitución Política.

En el año 2009, el Poder Judicial y el PEN desarrollaron un sistema de información sobre el cumplimiento de las sentencias del tribunal constitucional. Se trabaja con un procedimiento sencillo: se realizan llamadas telefónicas a los recurrentes y los recurridos para conocer el grado de acatamiento de cada fallo – completo, incompleto o no cumplido– y, en los casos en que la orden fue acatada, determinar si ello ocurrió dentro del plazo señalado. Las llamadas se hacen de manera aleatoria, con el fin de obtener muestras representativas. De esta forma la Sala ha construido una base de datos que se alimenta con la información recogida cada año.

CUADRO 5.5

Indicadores de desempeño del Poder Judicial

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uso del sistema							
Litigiosidad por mil habitantes ^{a/}	146	144	143	127	126	128	132
Entrada neta anual por juez de primera instancia	674	673	659	580	563	546	590
Desempeño judicial							
Casos terminados por juez ^{b/}	585	596	609	483	487	506	560
Casos activos por juez de primera instancia	626	705	738	792	827	805	941
Porcentaje de congestión (materias gestionadas de oficio)	28,9	30	28,2	38	36,4		
Recurso humano disponible							
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	222	228	230	233	238	244	246
Número de habitantes por juez	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889	3.732	3.441
Total de abogados por 100.000 habitantes	408	422	436	452	470	484	495
Presupuesto							
Gasto real en justicia por habitante (dólares) ^{c/}	73,8	92	109,9	119	132,9	135,5	154,4
Costo medio por caso terminado (dólares) ^{d/}	556	706	797	1.055	1.147	1.056	
Procesos abreviados							
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	1,4	1,5	1,6	2,8	3,1	3,9	
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	5,5	8,8	7,7	8,4	8,9	7,4	9,9

a/ Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ Este es un indicador *proxy* de la productividad por juez. Se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia. Los casos terminados incluyen tanto sentencias de fondo como cualquier otro tipo de finalización o cierre de un expediente, tales como archivo fiscal, desestimación, sobrestamiento, conciliación y otras salidas alternativas.

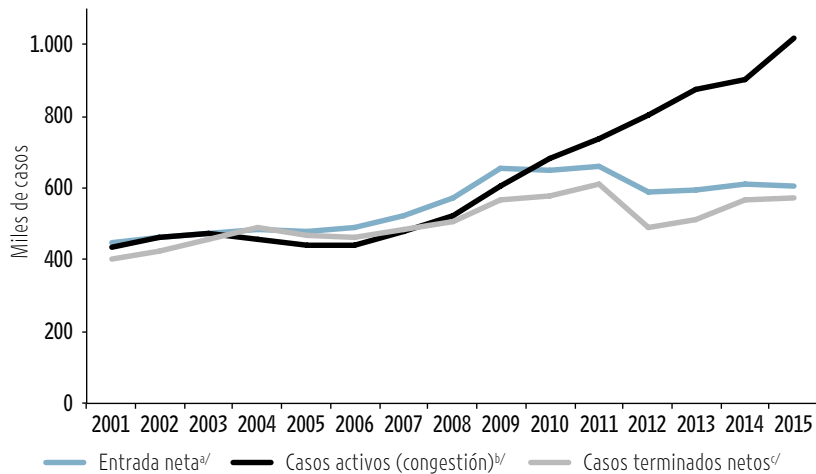
c/ Se calcula dividiendo el gasto consolidado del Poder Judicial entre la población total. Se emplea el tipo de cambio promedio utilizado para el cálculo de la balanza de pagos.

d/ Se calcula dividiendo el costo total de la administración de justicia entre el total de casos terminados. El tipo de cambio empleado es el reportado por el Banco Central al 1 de julio de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

GRÁFICO 5.28

Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados



a/ La entrada neta se calcula restando a la entrada total las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias en tránsito.

b/ Los casos activos son los que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.

c/ Los casos terminados netos corresponden a casos finalizados, menos las incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

CUADRO 5.6

Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de la resolución

Año de la sentencia ^{a/}	Sentencias con seguimiento	Cumplidas	Porcentaje global de cumplimiento ^{b/}
2009 ^{c/}	476	455	95,6
2010	1.767	1.662	94,1
2011	1.181	1.173	99,3
2012	2.975	2.643	88,8
2013	2.381	2.138	89,8
2014	3.722	3.298	88,6
2015	4.341	3.990	91,9
Total	16.843	15.359	90,9

a/ En todos los casos, la fecha de corte para el seguimiento es el mes de mayo del año posterior a la emisión de la sentencia, excepto en 2010, que fue julio de 2011, y en 2013, que fue mayo de 2015.

b/ Corresponde a la proporción de sentencias cumplidas con respecto al total de sentencias emitidas. Se consideran únicamente las sentencias con un grado de cumplimiento conocido, es decir, que sean "cumplidas", "en trámite" o "incumplidas".

c/ Para el 2009 se reportan las sentencias con seguimiento entre los meses de octubre y diciembre, ya que en ese año se ejecutó el plan piloto del sistema de seguimiento de sentencias. La fecha de corte es mayo de 2010.

Fuente: Segura, 2016, con datos de la Sala Constitucional.

variaciones. Considerando los fallos emitidos entre 2013 y 2015, las mejores tasas siguen siendo las de la CCSS, los sujetos de derecho privado y el MEP, todos con valores por encima del 90%. Además cabe señalar que las entidades mencionadas concentran la gran mayoría de los casos en la corriente judicial, de modo que su capacidad de respuesta merece ser destacada, dado el alto volumen de mandatos que reciben de los tribunales (gráfico 5.29).

Política exterior

Esta sección evalúa si la política exterior de Costa Rica promueve el desarrollo humano y la convivencia democrática, y si las acciones emprendidas en las relaciones bilaterales y en los principales foros multilaterales responden a los intereses del país. El balance es favorable, en tanto hubo una activa agenda de política exterior durante el año en estudio, con resultados mayoritariamente positivos para el país.

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

Además se presenta un aporte especial sobre 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. El análisis evidencia 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. Por el contrario, la cooperación reembolsable ha tenido una evolución creciente, sobre todo en las áreas de infraestructura y energía.

Activa agenda de la 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

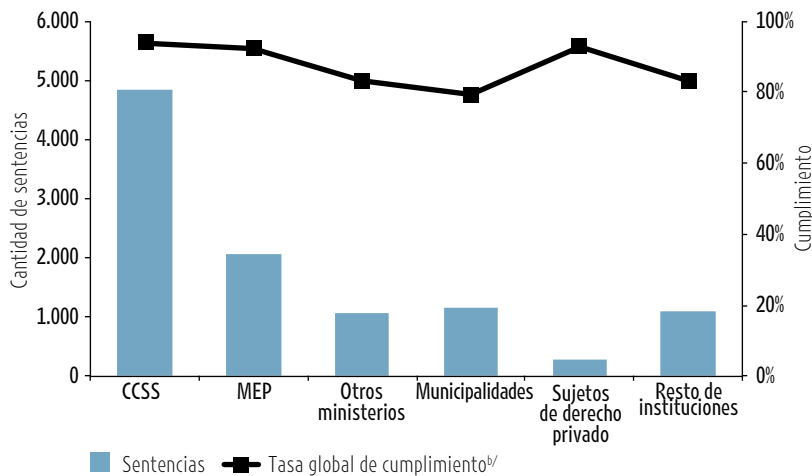
El cuadro 5.6 presenta los datos de cumplimiento global con base en los registros históricos emitidos por la Sala Constitucional hasta el año 2015. Allí se observa un alto nivel de acatamiento, puesto que en promedio el 90,9% de las

sentencias se ha cumplido. Cabe agregar, además, que en 2015 hubo una leve mejora con respecto a años anteriores.

Desde el punto de vista de las instituciones recurridas, los datos confirman el alto grado de acatamiento, aunque con

GRÁFICO 5.29

Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida. 2013-2015^{a/}



a/ Los números reportados corresponden a las sentencias emitidas entre el 8 de enero de 2013 y el 18 de diciembre de 2015. La última fecha de seguimiento es el 18 de julio de 2016.

b/ Es la relación entre sentencias cumplidas y el total de sentencias de cada institución.

Fuente: Segura, 2016, con datos de la Sala Constitucional.

de respuesta y proactividad en diversos escenarios. Durante los días 28 y 29 de enero se celebró en San José la Tercera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), cuya Presidencia pro Témpore fue ocupada por Costa Rica hasta esa fecha. Esta actividad permitió impulsar la imagen internacional del país y su política de acercamiento a Latinoamérica, con resultados concretos como la Declaración de Belén, enfocada en los temas de pobreza, cambio climático, educación e igualdad de género.

En ese mismo espacio se logró consolidar apoyos para la candidatura de la costarricense Elizabeth Odio Benito al cargo de jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), lo cual finalmente se logró en el mes de junio, con veinte votos de los veintitrés Estados miembros de la Corte (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).

El tercer hecho relevante fue la participación del país en la Vigésimoprimer Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), realizada en diciembre de 2015. De este encuentro surgió el

“Acuerdo de París”, en el cual se adoptaron medidas sin precedentes históricos, no solo por sus alcances sino también por su carácter vinculante, para hacer frente al calentamiento global. En este marco, Costa Rica unió esfuerzos con la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (Ailac) cuyo objetivo fue coordinar y presentar posiciones comunes durante las negociaciones multilaterales, algo que no se logró en el ámbito centroamericano en razón de las posturas de Nicaragua y Belice. Esta acción conjunta le permitió al país ampliar el impacto de sus propuestas (un análisis detallado de este tema se presenta en el capítulo 4 de este Informe). En este foro también destacó el liderazgo de la costarricense Christiana Figueres Olsen, en su condición de Secretaria Ejecutiva de la Convención. Dado su buen desempeño y reconocimiento internacional, el país promovió su candidatura al más alto cargo de la ONU, la Secretaría General, oficializada en julio de 2016¹³.

Procesos de adhesión a la OCDE y la Alianza del Pacífico avanzan a ritmos diferentes

En 2015 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. El país estableció relaciones con la OCDE en 2010, pero fue hasta dos años después que manifestó interés en formar parte de ella. Desde ese momento, se identifican tres etapas: la precandidatura (concluida), la evaluación de la candidatura (en proceso) y la eventual ratificación de la membresía (diagrama 5.2).

La segunda etapa, que se encuentra en curso, tiene un carácter evaluativo. En ella el país es sometido a una serie de estudios por parte de los comités de la OCDE, los cuales deben emitir una resolución final en cada caso¹⁴. En esas revisiones se valora la capacidad local para implementar los instrumentos jurídicos de la OCDE y se comparan las políticas públicas con las mejores prácticas de la organización. Este proceso ha implicado un importante esfuerzo de coordinación, ya que están involucradas catorce instituciones públicas¹⁵. Según el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), entidad coordinadora del proceso de adhesión, ya han iniciado 21 de las 22 evaluaciones¹⁶.

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. Entre 2014 y 2016 se llevó a cabo una revisión de algunos mecanismos de la Alianza, con el fin de analizar la sensibilidad comercial de los diferentes sectores económicos del país. Como parte de ese esfuerzo, se hizo una consulta que evidenció divergencias en el gremio empresarial. Por un lado, los grupos relacionados con las actividades agrícolas, agropecuarias y de la industria alimentaria se mostraron preocupados por el posible retroceso en las condiciones negociadas en tratados ya suscritos, específicamente en materia arancelaria. Por el contrario, los grupos cercanos a la industria y el comercio ven esta iniciativa como una oportunidad para expandir las fronteras comerciales con nuevos socios en Asia. Estos bloques han defendido sus posiciones a través de dos coaliciones:

DIAGRAMA 5.2

Etapas para el ingreso de Costa Rica a la OCDE. 2012-2018

Administración Chinchilla Miranda		Administración Solís Rivera				
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Costa Rica comunica formalmente su interés de ser miembro de la organización.	Consejo Ministerial de la OCDE acuerda trabajar con el país en su proceso de adhesión.	Nueva administración reitera compromiso del Gobierno para ingresar a la organización.	Se admite candidatura de Costa Rica. Se realizan las revisiones técnicas de los veintidós comités de la OCDE en el país^{a/}.			Costa Rica presentaría declaración final.
	Costa Rica presenta su plan de acción para el ingreso a la OCDE.			Revisión técnica de la Secretaría General de la OCDE.		Consejo de la OCDE extendería invitación formal de adhesión.
PRECANDIDATURA			EVALUACIÓN DE LA CANDIDATURA			RATIFICACIÓN DE LA MEMBRESÍA^{b/}

Etapas

a/ Corresponde a la etapa en que se encontraba el país al cierre de edición de este Informe.

b/ Las actividades indicadas a partir de 2017 son expectativas de cumplimiento por parte de las autoridades.

Fuente: Elaboración propia con base en Bennett, 2016.

la Alianza Nacional Agropecuaria, en contra de la integración, y el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, fundado en junio de 2016, que alberga a nueve cámaras que están a favor de la incorporación y han solicitado el inicio formal de las negociaciones¹⁷.

Esta divergencia también está presente en el Gabinete Presidencial. Ahí ha sido evidente la posición integracionista de Comex, frente a la preocupación del MEIC y el MAG por un posible debilitamiento del sector agrícola. Además, once diputados oficialistas enviaron una comunicación formal al jerarca de Comex, solicitándole que se abstenga de promover la integración, ya que el presidente Solís aún no se ha pronunciado sobre el rumbo definitivo que se seguirá (Sequeira, 2016). En ese marco, el Mandatario recaló que su participación en la Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico, realizada en Chile en junio de 2016, no marcó el inicio de negociaciones para la eventual incorporación de Costa Rica (Casa Presidencial, 2016).

Crisis de migrantes y salida de la comisión política del SICA

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. Entre noviembre de 2015 y enero de 2016, la Fuerza Pública desarticuló una banda de traficantes de personas y el Gobierno de Nicaragua decidió impedir el paso de migrantes de nacionalidad cubana, lo que ocasionó que estos se concentraran en el límite entre ambos países.

Ante estos incidentes, la postura costarricense se tradujo en tres líneas de acción. La primera fue enfocar el discurso en el carácter regional del problema. En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el país propuso crear un corredor humanitario e hizo un llamado a las naciones del Istmo, así como a Ecuador y México, para combatir en conjunto el tráfico de migrantes y garantizar su seguridad. Esta

iniciativa no prosperó, por la negativa de Nicaragua. La segunda línea de acción fue apelar a la normativa internacional en la materia y solicitar el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Conferencia Regional sobre Migraciones. Y en tercer lugar se acudió a la OEA para pedir a Estados Unidos la eliminación de la Ley de Ajuste Cubano, que incentiva el tránsito irregular de ciudadanos de ese país que usan Centroamérica como ruta de acceso a territorio estadounidense (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).

Estas acciones generaron resultados tanto positivos como negativos. En el ámbito bilateral se constataron las buenas relaciones con México, que otorgó a los migrantes permisos de tránsito temporal por su territorio. También fue satisfactoria la respuesta de Ecuador, el único país de Latinoamérica que no solicitaba visa de ingreso a los viajeros provenientes de Cuba y que, a raíz de las negociaciones en el contexto del SICA,

instauró ese requerimiento. A nivel centroamericano fue igualmente favorable la reacción de El Salvador y Guatemala, pues ambos colaboraron en la salida de los migrantes de Costa Rica.

Por el lado negativo, fue evidente la incapacidad de la institucionalidad regional para ofrecer soluciones prontas y efectivas. Esto 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 SICA, pero no así en el Comité Ejecutivo y otras instancias técnicas¹⁸ (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).

Una segunda crisis se dio a partir de marzo de 2016, por la llegada de más ciudadanos cubanos y otros provenientes de África y Asia. Esta vez las autoridades decidieron fortalecer las medidas de seguridad en la frontera sur, denegar visas, decomisar pasaportes y deportar a los migrantes a sus países de origen. Al cierre de edición de este capítulo esta situación seguía sin solucionarse.

Corte Internacional de Justicia resuelve dos casos de conflicto con Nicaragua

Desde 2010 las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y Nicaragua se han deteriorado, marcadas por tres casos elevados a conocimiento de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en La Haya. La primera demanda fue presentada por Costa Rica en 2011, argumentando invasión del territorio de isla Portillos, en la zona de Calero, y daño ambiental en un área de humedales, por efecto del dragado del río San Juan que efectuó Nicaragua. Ese mismo año, la judicialización del conflicto se amplió a un segundo caso, con el reclamo nicaragüense por el supuesto impacto ambiental de la Carretera 1856, construida por el Gobierno costarricense en el margen sur del río. Por último, en 2014 Costa Rica denunció ante la Corte el interés de Nicaragua de ampliar sus fronteras marítimas y dar en concesión a empresas privadas bloques territoriales cuyos límites entre ambos países no están definidos.

El 16 de diciembre de 2015, la CIJ emitió sentencia en los dos primeros casos. En general, la Corte equilibró las solici-

tudes de ambos Estados. La resolución fue clara al reconocer la soberanía de Costa Rica sobre el territorio en disputa. Asimismo, determinó que Nicaragua incurrió en un acto ilegal al invadir ese espacio geográfico y además incumplió las medidas cautelares impuestas por ese tribunal, relativas a la suspensión de actividades, el retiro de personal y el respeto al derecho de navegación de Costa Rica sobre el San Juan, aunque no encontró que este país hubiera violado otras normas del Derecho Internacional. La CIJ desestimó la petición de Costa Rica para que se condenase a la otra parte por la falta de un estudio de impacto ambiental transfronterizo; de hecho, declaró que Nicaragua no tenía la obligación de notificar o consultar a Costa Rica sobre el proyecto de dragado. Además señaló que Costa Rica no pudo probar que los trabajos realizados tuvieron un impacto en su territorio, aunque sí condenó a Nicaragua a pagar los daños ocasionados, únicamente por la ocupación temporal de la isla; para ello fijó un plazo de doce meses para que ambas partes lleven a cabo una negociación tendiente a definir el monto y la forma de pago (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).

Respecto de la Carretera 1856, a juicio de la Corte Costa Rica incurrió en dos omisiones: no realizó un estudio de impacto ambiental transfronterizo para el desarrollo de un proyecto que –según Nicaragua logró demostrar– podría causar daño, y no notificó al país vecino sobre sus planes de construcción. No obstante, Nicaragua fue incapaz de probar que los trabajos afectaron el río San Juan y, por ende, su territorio, por lo que no procedía declarar que Costa Rica violó su soberanía.

También cabe destacar que durante el 2015 se implementaron las medidas provisionales solicitadas por Costa Rica a la CIJ, específicamente la suspensión de las actividades de dragado y la reparación de los caños artificiales construidos en territorio costarricense, con la pretensión de desviar el cauce del río San Juan. A pesar de que fueron avaladas por la Corte en septiembre de 2013, las medidas no fueron acatadas sino hasta abril del año en estudio, para lo cual Costa Rica debió coordinar con la Secretaría

General de la Convención Ramsar y notificar a Nicaragua (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA EXTERIOR

véase Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2016, en www.estadonacion.or.cr

Estudio exploratorio: estado de la cooperación internacional

El estado actual de la cooperación internacional en Costa Rica está determinado, fundamentalmente, por la importancia que los principales donantes le otorgan al ingreso per cápita como indicador para la asignación de recursos y la priorización de las naciones receptoras. A esto se suman los acuerdos del Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, reunidos bajo el nombre “Declaración de París” y firmados en marzo de 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales. Esta declaración focalizó las iniciativas de cooperación internacional, lo que complicó la captación de fondos para naciones calificadas como de renta media, como Costa Rica (González, 2016).

Con este contexto de fondo, en 2015 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) promulgaron la Política de Cooperación Internacional 2014-2022. Aunque la división de competencias define ámbitos de acción específicos para cada ministerio, existe evidencia de un alto grado de dispersión en esta materia. Prueba de ello es que el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (Sigeci), de Mideplan, no tiene un registro detallado de los proyectos que se ejecutan en el país, tal como dispone la normativa.

A pesar de que la información disponible es incompleta, para este capítulo se hizo una revisión de los proyectos registrados en el Sigeci, con el fin de tener una visión general sobre la cooperación no

reembolsable recibida por el país entre 2009 y 2015. Los datos muestran una tendencia a la baja, con una notable reducción de los fondos de fuentes bilaterales y multilaterales, que pasaron de 173 a 10 millones de dólares en el período indicado (González, 2016; gráfico 5.30).

La distribución porcentual de los fondos muestra una gran concentración en pocas fuentes: seis de ellas representan el 86% de los recursos recibidos durante el período, y el 14% restante se diluye en otras 43 fuentes. Más del 98% de esa cooperación es del tipo Norte-Sur¹⁹ y, por ende, son mínimas las relaciones del tipo Sur-Sur²⁰. En cuanto a los temas, dominan los asuntos ambientales (44% de los fondos) que además están concentrados en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae). Como ente ejecutor destaca el Gobierno, con 217 proyectos, que representan el 60% del total registrado.

Por su parte, la cooperación reembolsable es menos diversa y notablemente más cuantiosa que la no reembolsable. Además mantuvo una tendencia creciente a lo largo del período 2006-2015 y alcanzó la suma total de 2.744 millones de dólares (González, 2016; gráfico 5.31).

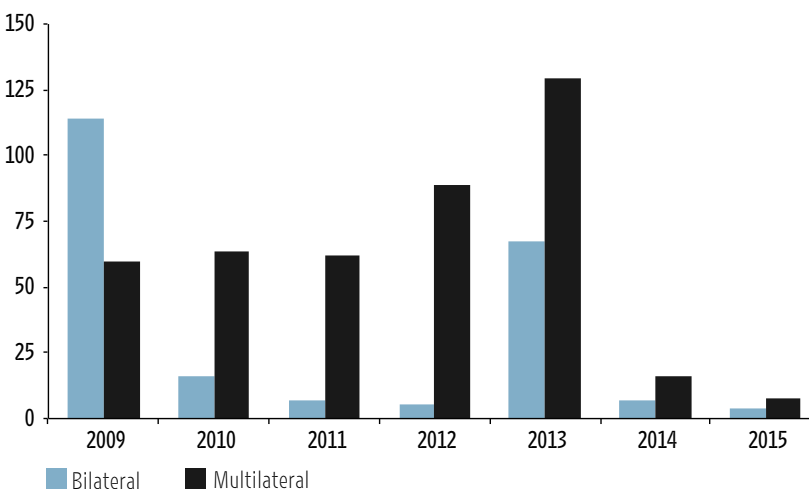
Destacan el escaso número de fuentes y el predominio de entidades financieras internacionales, como el BID y el Banco Mundial, frente a la participación minoritaria de entes privados. De hecho, el BID es el principal acreedor del país: durante la década estudiada (2006-2015) concentró el 63% del total de fondos recibidos. Asimismo, tres cuartas partes de la cooperación reembolsable se destinaron a proyectos de infraestructura y energía, con 44% y 30%, respectivamente. Los principales entes ejecutores, el ICE y el MOPT, administraron un 31% de los recursos captados durante el período, lo que representa 1.709 millones dólares. Por último cabe indicar que a diciembre de 2015 se habían desembolsado el 60% de los fondos gestionados por el ICE y el 40% de los correspondientes al MOPT.

Mejora la coordinación de la política comercial y diplomática

En varias ocasiones este Informe ha señalado que la política exterior costarricense tiene una conducción bicéfala.

GRÁFICO 5.30

Montos de la cooperación no reembolsable^{a/} recibida, según fuente
(millones de dólares)

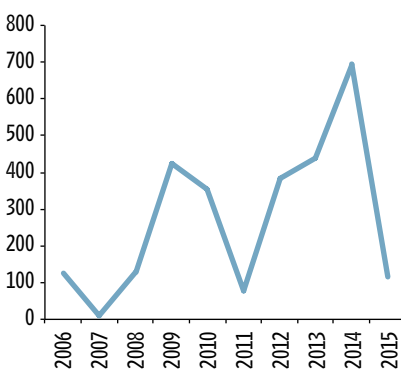


a/ Corresponde a los proyectos aprobados, ejecutados y en ejecución, que fueron gestionados por Mideplan.

Fuente: González, 2016, con datos del Sigeci.

GRÁFICO 5.31

Montos totales de la cooperación reembolsable recibida^{a/}
(millones de dólares)



a/ Los montos están distribuidos según la fecha de aprobación de la ley que autoriza la captación de los recursos. En los casos de préstamos derivados de convenios de cooperación financiera se emplea la fecha de suscripción del contrato respectivo.

Fuente: González, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

La labor en el campo diplomático es liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto –la Cancillería– y las acciones en materia comercial por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), con apoyo de entidades como Procomer y Cinde. También se ha indicado que la coordinación entre las diversas áreas que configuran la política exterior requiere mejoras, sobre todo porque en la actualidad el país cuenta con una amplia red de representaciones diplomáticas (es decir, embajadas, consulados y misiones permanentes, entre otros) y oficinas de promoción comercial (OPC). Costa Rica tiene alguna de estas entidades en 57 ciudades del mundo. De ese total, 37 son representaciones diplomáticas, 2 son OPC y 18 combinan ambas funciones, en lo que se denomina “destinos mixtos” (cuadro 5.7).

En este contexto, durante el 2015 la Cancillería firmó dos convenios de cooperación interinstitucional que han permitido acercar las dos ramas de proyección de la política exterior. El primero fue suscrito con Procomer en el mes de septiembre y el segundo con Cinde, en octubre. Ambos tienen como objetivo desarrollar proyectos en el área de diplomacia económica, con el fin de aumentar las exportaciones y la inversión extranjera directa²¹. De esta forma se espera maxi-

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL ESTADO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Véase González, 2016, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.7

Presencia diplomática y comercial de Costa Rica en el mundo, por tipo de destino. 2015

Continente	Tipo de destino		
	Diplomático	Comercial	Mixto
América	Ottawa, Atlanta, Chicago, Houston, Washington, Ciudad de México, Belmopán, Chinandega, David, Bogotá, Caracas, Quito, La Paz, Brasilia, Asunción, Buenos Aires, Montevideo, La Habana, Kingston y San Juan.		Toronto, Los Ángeles, Miami, Nueva York, Ciudad de Guatemala, San Salvador, Tegucigalpa, Managua, Ciudad de Panamá, Lima, Santiago, Santo Domingo y Puerto España.
Asia	Beijing, Ciudad de Singapur, Nueva Delhi, Tel-Aviv y Tokio.		Doha, Seúl y Shanghai.
Europa	Ankara, Berlín, Berna, Bruselas, Ginebra, La Haya, Londres, Moscú, Roma, el Vaticano y Viena.	Estambul y Róterdam	Madrid y París.
Oceanía	Sídney.		

Fuente: Jarquín, 2016.

mizar el aprovechamiento de la capacidad instalada en las embajadas y consulados costarricenses para que, desde ahí, se realicen acciones tanto en materia diplomática como comercial. Uno de los primeros resultados del convenio con Procomer es que actualmente existen seis representaciones diplomáticas que comparten espacio con una OPC: Doha, Los Ángeles, Lima, Madrid, Santiago y Seúl.

Perfil de las misiones diplomáticas de Costa Rica

La política exterior de un país, salvo por eventos coyunturales, se construye en tres etapas, la formulación, la implementación y la evaluación, en cada una de las cuales confluyen diversos agentes y órganos del Estado. Entre esos agentes se encuentran las misiones diplomáticas, que tienen entre sus tareas hacer un monitoreo permanente de las principales actividades políticas que ocurren en el país receptor. En el pasado, este Informe ha evaluado la gestión de las embajadas costarricenses. En esta ocasión, se profundiza el seguimiento mediante un análisis a los planes anuales de trabajo (PAT) y los informes de gestión, que son preparados y enviados por las misiones al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La información corresponde al año 2014.

El estudio se centró en diez misiones diplomáticas: tres en América (Estados Unidos, El Salvador –que incluye la

representación en el SICA– y Nicaragua), dos en Asia (China y Singapur), dos en Europa (la misión bilateral conjunta ante Bélgica y Luxemburgo, y la misión multilateral ante la Unión Europea), una en Medio Oriente (Catar) y las delegaciones en la ONU y la OEA. La evaluación confirma que tanto las acciones planteadas en los PAT como el trabajo realizado por las embajadas se enmarcaron en los principios que históricamente han orientado la actuación del país en el plano internacional. Por tanto, en el año bajo estudio las líneas generales de la política exterior no mostraron cambios sustantivos con respecto a administraciones anteriores (Chacón, 2016).

El resultado del análisis también muestra que el quehacer de las misiones diplomáticas es muy diverso: de las 1.074 acciones contabilizadas, un 26% se orientó a la representación en eventos convocados por el Estado, organizaciones o empresas del país receptor; un 25% correspondió a actividades político-diplomáticas enfocadas en la defensa de los intereses nacionales y el fomento de las relaciones entre Costa Rica y el Estado receptor, y un 22% consistió en brindar colaboración a quienes tuvieran interés en el país en términos culturales, turísticos o comerciales. El porcentaje restante (27%) se distribuyó entre acciones de difusión, protocolarias y otras.

La mayoría de las actividades tuvo

como público meta el ámbito de los organismos internacionales (19,8%). Cabe señalar que en gran medida este resultado está determinado por las labores que se realizan en el marco de la ONU y la OEA. Ahora bien, si se excluyen las organizaciones internacionales, se observa que un 17,4% de las actividades se dirigió al Estado receptor (ministerios e instituciones), un 14,7% a autoridades nacionales (tanto costarricenses como de otros países) y un 8,9% al sector privado.

El estudio además construyó un somero perfil de las misiones diplomáticas. Este ejercicio permitió identificar diferencias notables entre las distintas representaciones, no solo por el tipo de actividades que despliegan, sino también por el alcance de sus esfuerzos (cuadro 5.8).

En síntesis, las misiones diplomáticas son un instrumento para promover los valores y principios que tradicionalmente han caracterizado a Costa Rica en el plano internacional (derechos humanos, desarrollo sostenible, paz, Derecho Internacional, entre otros) y para impulsar los intereses nacionales. No obstante, se desconoce su efecto real en la política exterior, así como en el desarrollo humano sostenible. Por tanto, estudiar su alcance resultaría útil para alimentar la toma de decisiones en este campo, y a futuro, identificar desafíos particulares para cada representación.

CUADRO 5.8

Perfil de las misiones diplomáticas costarricenses

Misiones diplomáticas	Actividad principal	Enfoque^{a/}	Público meta
Bélgica y Luxemburgo, Catar, Nicaragua, Singapur y la representación multilateral ante la Unión Europea	Promoción cultural, comercial, educativa y turística.	Político	Autoridades nacionales
República Popular China, delegaciones ante la ONU y OEA	Representación del Estado costarricense	Técnico	Organismos internacionales
Salvador (que incluye la representación ante el SICA) y la embajada en los Estados Unidos de América	Participación en espacios político-diplomáticos	Político	Cuerpo diplomático, instituciones públicas, centros académicos y de investigación y empresas privadas

a/ Refiere al ámbito de acción en el que se dan las actividades.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón, 2016.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**LA GESTIÓN DE LAS MISIONES
 DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES**

Véase Chacón, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos, quien contó con el apoyo de María Esteli Jarquín como asistente de investigación.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Análisis del proceso electoral municipal 2016*, de Ronald Alfaro Redondo y Steffan Gómez Campos; *Transfuguismo político en Costa Rica: una reflexión exploratoria a nivel legislativo y municipal*, de Ileana Ávalos; *Análisis de redes conceptuales a la oferta programática de los partidos políticos*, de Adriana Céspedes y Andrés Segura (LIIT-UNED); *Gestión de las misiones diplomáticas costarricenses*, de Karen Chacón; *Seguimiento a la política exterior de Costa Rica 2014-2016*, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; *Desempeño legislativo 2015-2016*, de Steffan Gómez Campos y Mario Herrera; *El estado de la cooperación internacional en Costa Rica*, de Luis Antonio González; *El panorama de las acciones colectivas en Costa Rica*, de María José Guillén; *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*, de Alonso Ramírez, y *Análisis de supervivencia de proyectos de ley 2000-2016*, de Ariel Solórzano.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Experimento de movilización en las elecciones municipales 2016*, y *Cultura política en Costa Rica 2015* de Ronald Alfaro Redondo;

Análisis de series de tiempo de las acciones colectivas 1992-2016, de Steffan Gómez Campos; *Representaciones diplomáticas y comerciales de Costa Rica en el mundo*, de María Esteli Jarquín, y *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*, de Rafael Segura.

Se agradece especialmente a Eduardo Ulibarri por sus comentarios y la revisión del borrador del capítulo.

Se reconoce el trabajo de los asistentes de investigación Daniel Castillo, Alejandro Hernández, Rolando Fernández, Noelia Rodríguez, Juan Pablo Sáenz, Hillary Soto y Luis Diego Villalobos.

Se agradecen los comentarios y aportes de información de: Ronald Alfaro, Karen Chacón, Esteban Durán, Luis Antonio González, Mario Herrera, Leonardo Merino, Natalia Morales y María Santos (PEN); Ileana Aguilar, Diego Brenes, Mariela Castro y Hugo Picado (IFED-TSE); Ricardo Agüero, Martha Mora y Marcela Rojas (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); Adriana Álvarez (Ministerio de Hacienda); Marianne Bennett y Alexander Mora (Comex); Francisco Bonilla y Kattia Salas (Sala Constitucional); Juan Carlos Fonseca (Mideplan); Luis Emilio Jiménez (Casa Presidencial); Lila Johnson (Procomer); Ana Ericka Rodríguez (Sección de Estadística del Poder Judicial); María Devandas, Manuel González y Xinia

Vargas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). También se agradece a Antonio Ayales, Mauricio Castro, Alfredo Hasbun, Francisco Antonio Pacheco, Ottón Solís, Albino Vargas y Harold Villegas, por las entrevistas concedidas.

La edición técnica fue realizada por Steffan Gómez Campos, Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas Cullell.

La revisión de cifras la efectuó Ariel Solórzano.

Los talleres de consulta se realizaron los días 31 de mayo, 7 y 15 de junio y 18 de agosto de 2016, con la participación de Ricardo Agüero, Antonio Alarcón, Ronald Alfaro, Kathya Araya, Linyi Baidal, Francisco Barahona, Carlos Ricardo Benavides, Margarita Bolaños, Diego Brenes, Marvin Carvajal, Carlos Cascante, María José Cascante, José Joaquín Chaverri, Carmen Claramunt, Danilo Cubero, Vladimir de la Cruz, Irinia Elizondo, Rolando Fernández, Juan Carlos Fonseca, Raúl Fonseca, Miguel Gutiérrez, Alejandro Hernández, Mario Herrera, Marco Méndez, Oscar Méndez, María Fernanda Morales, Carlos Murillo, Hugo Picado, Alonso Ramírez, Ciska Raventós, Enrique Rojas, Magda Rojas, Rotsay Rosales, Juan Pablo Sáenz, Alejandro Solano, Ilka Treminio, Rossy Trigueros, Eduardo Ulibarri, Xinia Vargas y César Zúñiga.

NOTAS

1 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.

2 A nivel legislativo el estudio tiene como fecha de inicio 1998, debido a que a partir de ese año el Departamento de Servicios Parlamentarios lleva registros de los diputados tránsfugas.

3 El Barómetro de las Américas ha profundizado en la calificación de la labor presidencial en Costa Rica. Por ejemplo, en su última edición (2015) exploró este tema por medio de la siguiente pregunta: "Hablando en general acerca del gobierno actual, ¿diría usted que el trabajo que está realizando el presidente Luis Guillermo Solís es...?: Muy bueno, bueno, ni bueno ni malo, malo y muy malo". Para facilitar la comprensión de los datos, las respuestas se distribuyen en una escala de 0 a 100, en la que valores más altos significan mejores calificaciones a la labor presidencial.

4 Para mayor detalle sobre la conformación de los Gabinetes puede consultarse: Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Indridason y Kam, 2008; Campbell, 2005; Lewis, 2005 y 2008.

5 Recuérdese que el año legislativo va del 1 de mayo de un año al 30 de abril del año siguiente.

6 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.

7 Los decretos promulgados por la administración Solís no estaban disponibles para ser revisados físicamente o en la Biblioteca Nacional. Por este motivo su recopilación se hizo por medio de la herramienta de acceso virtual al diario oficial *La Gaceta* que ofrece la Imprenta Nacional en su página, <http://www.imprenal.go.cr/gaceta/>. Todos los demás fueron compilados a partir de las copias físicas del mismo diario disponibles en la Biblioteca Nacional. La matriz clasifica los decretos según

administración, tipos de uso, naturaleza y efectos jurídicos, funciones políticas, alcances, proponentes y temáticas tratadas, entre otras. Para más información véase Ramírez, 2016.

8 En Chile los proyectos deben ser acompañados de un informe en el que se indiquen los gastos en que se incurriría con la ley y las fuentes para cubrirlos. En Francia existe el concepto de "Inadmisibilidad financiera", según el cual ningún legislador puede generar nuevos gastos al Estado o eliminar los previamente aprobados sin indicar una sustitución, salvo en los proyectos de presupuesto anual.

9 El Salvador, Uruguay y Chile lo indican en los artículos 86, 78 y 145 de sus respectivos reglamentos legislativos.

10 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.

11 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.

12 Aunque se conocen con el nombre de indicadores de desempeño, o de productividad, no logran medir con precisión esa realidad. En muchos casos se trata de promedios o valores agregados que invisibilizan situaciones extremas y patrones diferenciados según tipos de demandas, materias y usuarios. Es por ello que en el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) se hizo un llamado al Poder Judicial para que desarrolle indicadores de desempeño con datos comprensivos y específicos de su quehacer y, con ello, amplíe la frontera de información sobre las complejas funciones que realiza.

13 En septiembre de 2016 Figueres desistió de su aspiración, dado que los resultados de los sondeos (votación informal) del Consejo de Seguridad de la ONU no la favorecerían.

14 Los Comités de la OCDE son: Inversión, Gobierno Corporativo, Mercados Financieros, Seguros y Pensiones Privadas, Competencia, Asuntos Fiscales, Política Ambiental, Químicos, Gobernanza Pública, Política Regulatoria, Estadística, Análisis Económico y del Desarrollo, Política Educativa, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, Salud,

Comercio, Agricultura, Pesca, Ciencia y Tecnología, Economía Digital y Política del Consumidor.

15 Las instituciones responsables de estos procesos son el Banco Central, el INEC y los siguientes ministerios: Agricultura y Ganadería, Ambiente, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Comercio Exterior, Economía, Educación, Hacienda, Justicia y Paz, Planificación, Presidencia, Salud y Trabajo y Seguridad Social.

16 Se prevé realizar la evaluación sobre Análisis Económico y del Desarrollo en el segundo semestre de 2017.

17 El Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico está conformado por las siguientes cámaras: Industrias (CICR), Comercio, Exportadores (Cadexco), Comercio Exterior y de Representantes de Casas Extranjeras (Crecech), Turismo (Canatur), Costarricense Norteamericana de Comercio (Amcham), Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic), Industria y Comercio Costa Rica México (Cicomex) y la Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica (Azofras). Por su parte, la Alianza Nacional Agropecuaria está integrada por la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), UPA Nacional, la Unión de Productores Independientes Actividades Varias (Upiav) y el Consejo Nacional de Cooperativas (Conacoop).

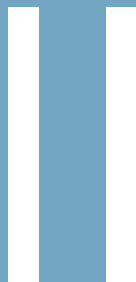
18 Los órganos principales del SICA son: la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. Además hay diez secretarías y veintiséis instituciones especializadas que atienden temáticas como desastres, migración, aviación civil e interconexión eléctrica, entre muchas otras.

19 La cooperación Norte-Sur consiste en la participación de una fuente cooperante tradicional, bilateral o multilateral, que otorga los recursos externos, y un país en vías de desarrollo, que los recibe.

20 La cooperación Sur-Sur está basada en el intercambio y ayudas directas entre países en vías de desarrollo.

21 La Cancillería define la diplomacia económica como uno de los instrumentos de la política exterior del Estado costarricense en la que se conjugan la gestión de ese Ministerio con el de las instancias involucradas en la promoción económica y comercial del país, como Procomer y Cinde.

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

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

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

INDICE

Hallazgos relevantes	295
Valoración general	297
Introducción	299
Fuentes y métodos	300
Múltiples y preocupantes síntomas del descontento lo hacen un tema ineludible	300
¿Qué se entiende por descontento?	303
Perfiles del descontento ciudadano	305
El punto de partida: distintos niveles de descontento según tema	305
Múltiples perfiles del malestar	306
El índice de descontento ciudadano: una contribución para el análisis	309
La identidad política y sus efectos en el descontento ciudadano	312
Los mitos fundacionales de la democracia costarricense	313
Mitos políticos atenúan el descontento	315
Las actitudes políticas de las personas más descontentas	317
Bien canalizado, el descontento puede ser una fuerza reformista	318
Las reacciones ante relatos contrastantes sobre la situación nacional	319
Soluciones ciudadanas en respuesta al descontento no son radicales	322
Apoyo a la democracia de los descontentos no es muy distinto al del resto de la población	323
¿Cómo se refieren los costarricenses a la situación del país?	324

HALLAZGOS RELEVANTES

» 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. Esa situación no cambió durante los años ochenta, cuando el país experimentó una crisis económica que duplicó la incidencia de la pobreza e hizo retroceder los indicadores sociales.

» 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.

» En la actualidad las personas están claramente insatisfechas con el rumbo del país, las oportunidades para conseguir un buen empleo y la situación general comparada con la época de sus padres. En estos temas el puntaje promedio de insatisfacción es superior a 7,5 en una escala de 0 a 10, en la que 0 es "nada descontento" y 10 es "muy descontento".

» 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 este capítulo denomina *mitos fundacionales* constituyen una barrera para los potenciales efectos del descontento sobre la estabilidad democrática.

» 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 significativamente.

» 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. A medida que esta población vaya envejeciendo su rechazo podría aumentar, y si los niveles de los nuevos adultos jóvenes que los sustituyan son iguales, o incluso mayores, podría estar en riesgo la estabilidad de la democracia en el mediano y largo plazos.

» 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.

VALORACIÓN GENERAL

*El país no anda bien.
La gente está intranquila...*

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, el Gobierno, 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, el descontento no se dirige, al menos de manera directa, hacia el desempeño de los gobiernos. Ciertamente hay evidencia de que, desde hace mucho tiempo, las personas son muy críticas de la gestión gubernamental, sin importar el partido que esté en el poder. Sin embargo, es más intenso el malestar con la situación y el rumbo del país, seguidos por la labor de los diputados y los partidos políticos. Esto refuerza la idea que este Informe ha

destacado en sus últimas ediciones, en el sentido de que los desafíos pendientes en materia de desarrollo humano sostenible constituyen un caldo de cultivo para una sociedad con mayores tensiones y enfocada en rescatar sus logros, en vez de impulsar los cambios de fondo que necesita.

El tercer hallazgo es que las bases sociales del malestar son muy heterogéneas: 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.

Partiendo de esta evidencia, el capítulo analiza las implicaciones políticas del descontento. Debe reconocerse que, en principio, el malestar es inherente a la democracia, en virtud de que en ella la ciudadanía tiene la libertad y el derecho de criticar a los gobernantes y reemplazarlos por la vía electoral. Donde hay democracia es esperable que haya descontento; lo que sucede es que este se incorpora al sistema y se canaliza por mecanismos institucionales que procuran impedir que se convierta en un factor desestabilizador. Por tanto, el malestar de la población no siempre constituye una amenaza implícita para la democracia. Por sí solo no es destructivo; al contrario, si es bien encauzado, puede actuar en favor de ella. El problema se da cuando la insatisfacción es explotada por partidos y líderes políticos como plataforma para articular esfuerzos antisistema, como ha sucedido en Francia, el Reino Unido, Estados Unidos y otras democracias maduras del mundo, donde se ha visto el surgimiento y creciente respaldo a fuerzas de extrema derecha, frecuentes episodios de xenofobia e intolerancia política y el repunte del radicalismo y la polarización.

A la luz de estas consideraciones, el capítulo también indaga si Costa Rica es inmune a estos fenómenos. Dicho de otro modo: ¿está el país a las puertas de un escenario de ese tipo? y de ser así, ¿podría salir bien librado de ello? La respuesta es que, con los datos a mano (recolectados entre noviembre de 2015 y abril de 2016), y si no hay eventos disruptivos en los próximos meses, como por ejemplo una crisis económica, no parece que estén dadas las condiciones para la irrupción de movimientos extremos de distinto signo, capaces de amalgamar los diversos descontentos y superar la heterogeneidad de sus

bases sociales para conformar una fuerza política articulada, al menos de cara al proceso electoral de 2018.

Para fundamentar esta respuesta, el capítulo examina los factores asociados al descontento. El principal hallazgo es la existencia de un factor poco estudiado que atempera los efectos del descontento. 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 trascendencia 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.

El capítulo encuentra que, 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.

Dado que los mitos ponen un freno al descontento, cabe preguntarse si ese efecto es el mismo en todos los sectores o si hay poblaciones más vulnerables, de acuerdo con el arraigo de sus convicciones. A pesar de que en las dos últimas décadas el respaldo ciudadano a la democracia se ha deteriorado, como muestran los estudios de cultura política, este aún es fuerte. En otras palabras, la democracia costarricense está amparada, aunque no del todo, por la firme creencia de que sigue siendo la mejor vía para la convivencia colectiva. El respaldo a los mitos fundacionales es comparable con el apoyo al sistema político y ambos se refuerzan entre sí.

Por otra parte, la evidencia sugiere que el efecto amortiguador de los mitos es condicionado por la edad. En concreto, la desaprobación de los mitos es ligeramente mayor en la población más joven

VALORACIÓN GENERAL (CONTINUACIÓN)

(entre 26 y 35 años). Conforme este grupo vaya envejeciendo, su rechazo a los mitos podría aumentar, y si los niveles de los nuevos adultos jóvenes que los sustituyan son iguales o incluso mayores, podría haber un terreno fértil para que sea más fácil aprovechar el descontento con fines políticos.

En el presente trabajo se aplicó una técnica de investigación novedosa, que consistió en someter a personas descontentas a dos estímulos, uno pesimista y otro optimista, y luego plantearles posibles salidas a la situación actual. Se encontró que un estímulo optimista no disminuye la insatisfacción de los ciudadanos; más bien la incrementa, en la medida en que se considera poco creíble. Pero el estímulo pesimista sí surte el efecto esperado: la percepción de que el país anda mal y "se fue de las manos" genera fuertes reacciones. Sin embargo, la respuesta no es la misma en todos los casos; es interesante que, entre las personas cuyo malestar es extremo, la insatisfacción no aumenta, pero en las de nivel intermedio sí se vuelve crítica, un hecho preocupante, pues subraya la permeabilidad de ciertos grupos a relatos que descalifican los logros históricos del país en democracia y desarrollo. No obstante, una reacción común a ambos estímulos es que los ciudadanos no atribuyen toda la responsabilidad a los actores políticos y se perciben a sí mismos como corresponsables y agentes de cambio. Este es un hallazgo relevante, porque sugiere que las personas no se ven como

meras víctimas del sistema -un argumento empleado en los discursos polarizantes y xenófobos-, sino como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho.

Otro dato clave es que, cuando se ven confrontados a pensar en soluciones, incluso los más insatisfechos se inclinan por salidas no radicales. En términos generales las personas aceptan una vía electoral y, en especial, la propuesta de hacer una "limpieza" en los partidos políticos existentes fue escogida como la opción más viable por más de la mitad de los participantes en esta investigación. Aunque perciben que no es una tarea sencilla, la consideran fundamental para restablecer la confianza. En síntesis, las personas descontentas, independientemente de su perfil y la intensidad de su malestar, mantienen una tesitura cauta en las circunstancias actuales.

Por último, si desde una perspectiva amplia se concibe a la democracia como una institucionalización del descontento, cabe preguntarse: ¿cuánto malestar puede soportar la democracia costarricense? Este capítulo, pese a constituir un avance significativo en el conocimiento en esta materia, no tiene respuestas definitivas a una interrogante de tal complejidad; pero sí contribuye a entender mejor qué es el descontento, quiénes son las personas insatisfechas y, sobre todo, cuáles son las consecuencias políticas del extendido malestar. Asimismo, aporta evidencia novedosa respecto de si las democracias maduras poseen mecanismos para hacer frente a la insatisfacción de la ciudadanía y desactivar posibles amenazas desestabilizadoras.

CAPÍTULO
6El descontento ciudadano
y sus implicaciones para la
estabilidad política en Costa Rica

Introducción

¿Qué tan descontenta está la ciudadanía costarricense con la situación del país, el Gobierno, los partidos y la Asamblea Legislativa? Y sobre todo, en la compleja coyuntura política actual, ¿qué factores podrían hacer de ese malestar un caldo de cultivo para la desestabilización del sistema democrático? A partir de estas preguntas, el presente capítulo efectúa una exploración sobre la naturaleza, factores asociados y las consecuencias del descontento, utilizando diversos métodos de investigación y datos especialmente generados para este análisis (recuadro 6.1).

El Programa Estado de la Nación (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. Quince años atrás, la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001) fue un estudio pionero, que analizó en profundidad la satisfacción con la democracia e identificó grados importantes de malestar.

No obstante, desde mediados de los años noventa ya se había empezado a hablar de este tema. Por ejemplo, en esa época Rojas y Sojo (1995) identificaron “una sensación de divorcio entre la dinámica de los partidos y las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Los partidos parecen haber perdido la capacidad

RECUADRO 6.1

Preguntas y objetivos específicos del capítulo

Preguntas específicas

- ¿Qué tipo de descontento ciudadano existe en el país?
- ¿Cuál es su intensidad?
- ¿Contra quiénes está dirigido?
- ¿Cuáles son sus disparadores?
- ¿Hay varios tipos de personas descontentas y, de ser así, cuáles son sus perfiles?
- ¿Poseen los descontentos actitudes políticas similares?
- ¿Qué están dispuestas a hacer o a tolerar las personas descontentas con tal de que mejore la situación?

Objetivos específicos

- Analizar la encuesta Barómetro de las Américas de 2015, con el fin de encontrar explicaciones al descontento ciudadano en Costa Rica.
- Medir y describir la naturaleza y características de ese fenómeno.
- Construir perfiles para determinar si existen distintos tipos de insatisfacción con la política y sus instituciones.
- Reclutar ciudadanos descontentos para que participen en sesiones grupales de discusión que permitan entender mejor la naturaleza de su malestar.
- Analizar las implicaciones políticas del descontento ciudadano en el país.

de procesar y canalizar demandas procedentes de diversos sectores sociales. En ese sentido hay una especie de involución en el sistema político costarricense”. Asimismo, en una revisión de los estudios de cultura política y opinión pública de mediados de los 2000, Vargas et al. (2006) encontraron “claros síntomas de descontento ciudadano”.

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.

Sin embargo, hasta ahora los estudios en Costa Rica se han centrado en recabar evidencia empírica sobre la existencia del malestar ciudadano. Menor énfasis se ha puesto en identificar los factores asociados y las consecuencias de esa insatisfacción. Es decir, se conocen bien los síntomas del fenómeno, pero se sabe muy poco sobre sus detonantes y sus repercusiones en el sistema político. Este capítulo pretende contribuir a llenar ese vacío.

¿Por qué es importante estudiar el descontento de los y las costarricenses? Este capítulo aporta evidencia de que ese sentimiento se profundizó en los últimos veinte años, período en el cual el país experimentó grandes transformaciones políticas y una pérdida de apoyo a la democracia, y este podría ser un factor que influyó en esos cambios. El escenario de extendido malestar que se ha venido configurando puede crear las condiciones para un preocupante desarraigo de los valores y principios que dan sustento a la convivencia democrática. Se trata, pues, de una situación idónea para analizar las causas y consecuencias del descontento ciudadano.

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.

Ahora bien, aún teniendo un relato y bases sociales el descontento puede no traducirse 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 capítulo se organiza en siete secciones, incluida esta introducción. La segunda expone de manera sintética las fuentes y métodos empleados en la investigación; las personas que deseen mayores detalles pueden consultar el Anexo Metodológico de este Informe. En la tercera se analizan los síntomas del malestar ciudadano en Costa Rica, que justifican la importancia de estudiar el tema. En la cuarta sección se presenta una síntesis teórica sobre el concepto de descontento ciudadano y las definiciones aportadas por diversos estudios a lo largo del tiempo. La quinta describe los perfiles sociodemográficos y sociopolíticos de las personas descontentas y los disparadores y amortiguadores de su insatisfacción. En la sexta se resumen los hallazgos de una serie de sesiones de grupo efectuadas en distintos lugares del país, en las que se indagó acerca de las implicaciones políticas del malestar ciudadano. Finalmente, en la séptima sección se sistematizan las características del descontento esbozadas por ciudadanos en entrevistas a profundidad.

Fuentes y métodos

El estudio que sirvió de base al presente capítulo desarrolló un abordaje “multimétodos”, que contempló el uso simultáneo de herramientas cualitativas y cuantitativas de análisis por parte de un equipo interdisciplinario de investigación. Esto permitió observar desde distintos ángulos facetas del descontento que no habían sido examinadas anteriormente. El objetivo de esta combinación de técnicas fue hallar más y mejores

explicaciones a la naturaleza y las implicaciones del malestar ciudadano.

La principal fuente de información fue la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), efectuada en Costa Rica entre noviembre y diciembre de 2015. Fue una encuesta domiciliaria aplicada a una muestra nacional representativa compuesta por 721 personas (véase el Anexo Metodológico). Para su posterior estudio se utilizaron diversas técnicas estadísticas, como análisis de factores, de confiabilidad de las escalas y regresiones lineales.

Un aspecto importante de la investigación fue el empleo de métodos cualitativos para profundizar en los hallazgos de la encuesta. Para tal fin se diseñaron y ejecutaron seis sesiones de grupos focales con 37 ciudadanos descontentos, seleccionados mediante criterios relacionados con la intensidad de su insatisfacción. Como se detalla en el apartado respectivo, esas sesiones fueron, en sí mismas, un laboratorio metodológico, pues en su realización se utilizó un enfoque cuasi experimental que implicó el uso pautado de estímulos (vídeos con distintos mensajes), aplicación de cuestionarios, observación de las reacciones a los estímulos mediante un *software* de reconocimiento de gestos y una discusión grupal facilitada por una moderadora.

Finalmente, por medio de técnicas de minería de datos se analizaron veinte entrevistas en profundidad conducidas en enero y febrero de 2015. Estas fueron transcritas y al texto resultante se aplicó un análisis de redes, procurando reconstruir los relatos de los entrevistados mediante la identificación de patrones sistemáticos de asociación entre conceptos. En el apartado correspondiente se discuten los alcances y limitaciones de ese ejercicio.

Múltiples y preocupantes síntomas del descontento lo hacen un tema ineludible

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 (cuadro 6.1).

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 y Rosero, 2006; Seligson y Gómez, 1987).

No hubo, sin embargo, tal edad de oro. La década de los setenta fue prolífica en intensas confrontaciones políticas e ideológicas, huelgas y movilizaciones sociales (Aguilar, 1980; Valverde et al., 1989; Alvarenga, 2005). Las condiciones de vida, aunque mejoraron a lo largo de ese período, eran malas para amplios sectores de la población (PEN, 1995), especialmente en las zonas rurales, lo que dio origen a una fuerte conflictividad campesina (Román, 1994). Por otra parte, recién en esa década el país completó una larga transición política, eliminando de la Constitución Política los últimos vestigios antidemocráticos que limitaban la participación política de ciertos segmentos de la ciudadanía (PEN, 2001).

Con todo, el hecho cierto es que claras mayorías ciudadanas confiaban en la democracia y sus instituciones, y que esa situación no cambió en los años ochenta, cuando se vivió una severa crisis económica que duplicó la incidencia de la pobreza e hizo retroceder los indicadores sociales, sobre todo en educación (Seligson y Gómez, 1987). Sin embargo, en el contexto de las guerras civiles en Centroamérica, los indicadores políticos de Costa Rica fueron sorprendentemente saludables: el sistema de partidos se estabilizó y dio paso a un régimen bipartidista¹, a la vez que se mantuvieron los altos niveles de participación electoral y adhesión a la democracia.

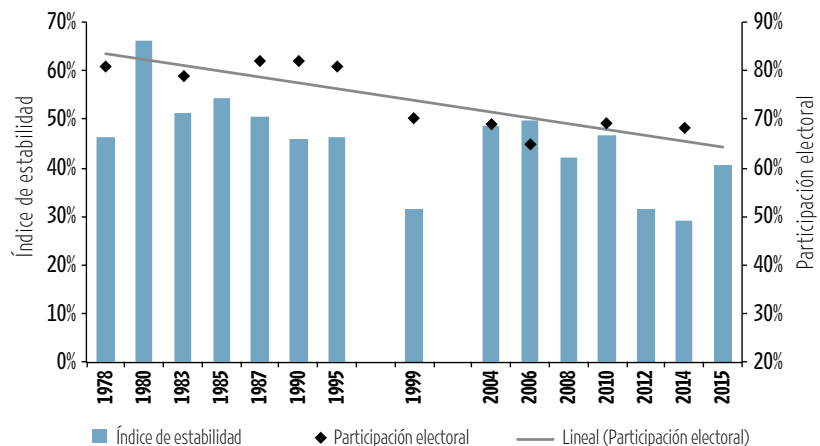
CUADRO 6.1

Opiniones sobre el sistema político, los partidos y el Gobierno. 1978

Opinión	Porcentaje
El sistema político es más justo que injusto	68,8
El Gobierno favorece a todos por igual	55,7
No muchos o casi nadie es deshonesto en el Gobierno	83,2
Los partidos políticos cumplen una función bastante o algo benéfica	71,1

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

GRÁFICO 6.1

Apoyo ciudadano a una democracia estable en Costa Rica^{a/}

a/ El rombo muestra el porcentaje de participación en la elección respectiva.

Fuente: PEN, 2014

Esa situación es la que se muestra en la parte izquierda del gráfico 6.1. Los más altos valores en el indicador de apoyo ciudadano a una democracia estable (personas que creen en el sistema político y, al mismo tiempo, muestran una alta tolerancia frente a opiniones y grupos contrarios, elemento básico de la vida democrática) coinciden con tasas de participación electoral superiores al 80% durante la década de los ochenta. Estos niveles de participación son muy elevados para un sistema que no sanciona la abstención, como sí ocurre en otros países de América Latina.

Mucho ha cambiado desde entonces. Hacia finales del siglo XX empezaron a emerger síntomas de descontento. Como se observa en el gráfico 6.1, 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 y Rosero, 2006). En esos años, la participación electoral se redujo al 70%, luego de haberse mantenido por encima del 80% durante casi tres décadas (gráfico 6.1).

El aumento del abstencionismo no se debió, al menos de modo directo, a un descontento con la situación de la economía nacional, sino al creciente alejamiento ciudadano de los partidos, a su malestar con la política y los políticos

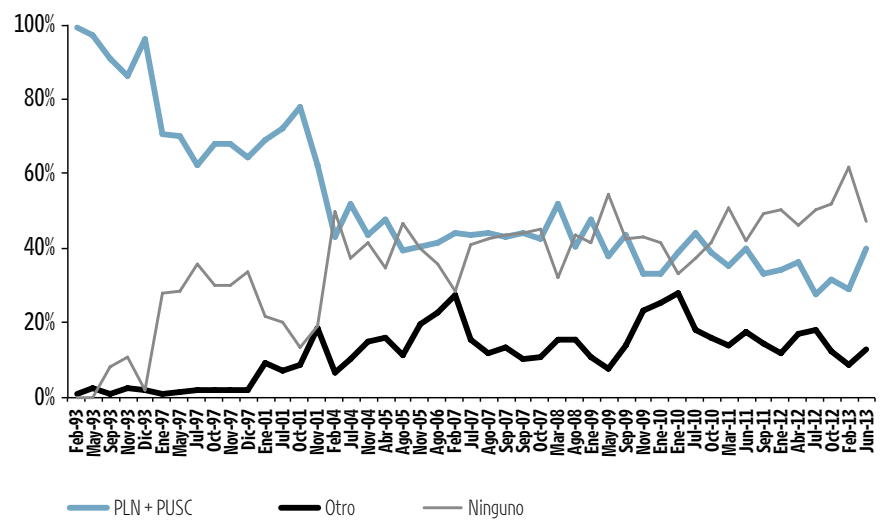
(Raventós et. al, 2005). La recomposición demográfica del electorado no augura cambios importantes en el umbral de menor participación, una señal inequívoca de la desafección de la ciudadanía con su democracia. Entre los votantes más jóvenes, esto podría tener serias consecuencias en sus grados de apoyo al sistema en años venideros. Si la apatía se prolonga por un tiempo largo, la asistencia a las urnas no se incrementaría entre una generación y otra. Las elecciones del futuro cercano tendrán, probablemente, bajos niveles de participación, incluso menores que los actuales, lo que acentuará los problemas de gobernanza que vive el país (Alfaro, 2016).

Esta conclusión se confirma cuando se analiza una serie temporal que cubre más de dos décadas de mediciones de las simpatías del electorado. Esta serie muestra una fuerte erosión de las lealtades ciudadanas con las agrupaciones del bipartidismo y un ascenso de los “sin partido”, pero no del respaldo a los partidos emergentes. Mientras a inicios de la década de los noventa, cerca de nueve de cada diez costarricenses simpatizaban con Liberación Nacional (PLN) y la Unidad Socialcristiana (PUSC), a partir de 2004 esa proporción disminuyó, con algunas variaciones, a cuatro de cada diez (gráfico 6.2). Este deterioro no fue aprovechado por las fuerzas políticas emergentes –que nacieron a la vida pública en las últimas dos décadas– para capturar amplias y estables bases de apoyo (nótese que la línea respectiva en el gráfico 6.2 nunca sobrepasa la de PUSC+PLN) sino que se trasladó a una nueva mayoría de electores que no tienen partido y en promedio ronda el 40%.

El descontento ciudadano con la política, que se expresó en el doble y simultáneo fenómeno de desalineamiento en los ámbitos electoral (disminución de la participación electoral) y partidario (pérdida de lealtades partidarias) se constituyó en problema de estudio hace más de diez años. En una revista académica internacional, un autor tituló un artículo “¿Problemas en el paraíso?” (Seligson, 2003; sobre el desalineamiento partidario, véase Sánchez, 2007). Ya en 2004, dos terceras partes del electorado manifestaban que tenían una opinión más

GRÁFICO 6.2

Evolución de las simpatías partidarias



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de Unimer.

favorable sobre la política del pasado (Raventós, et. al. 2004).

En el plano de la competencia partidaria, un sólido y estable bipartidismo se debilitó ante el surgimiento de nuevas fuerzas y se transformó en un sistema multipartidista, caracterizado por la fuerte interdependencia de actores que se ven obligados a construir coaliciones para hacer avanzar sus agendas. Los partidos tienen mayores dificultades para alcanzar un respaldo electoral homogéneo en las distintas provincias y la volatilidad de las preferencias electorales exhibe un repunte propio de una etapa de recomposición. En el plano de la competencia política, el sistema de partidos se fragmentó a tal punto que, para formar mayorías simples en el Congreso y las municipalidades, son necesarias alianzas de tres o más agrupaciones (PEN, 2014).

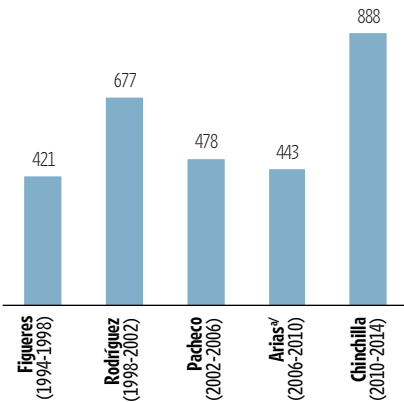
En forma paralela emergieron otros síntomas de malestar ciudadano dirigidos a instituciones y empresas públicas clave: sin importar el nivel de credibilidad que tuvieron inicialmente, el porcentaje de personas que confían en ellas tendió a disminuir a lo largo de la primera década del presente siglo. Así por ejemplo, en 1995 el 62% de las personas confiaba mucho en el Tribunal Supremo de Elecciones, pero quince años después esa proporción se redujo a 46% (Alfaro,

2010)². Aunque no todos los órganos estatales experimentaron caídas de estas magnitudes, la tendencia general es hacia un mayor descrédito.

Otro indicador del descontento es el aumento tendencial de las movilizaciones ciudadanas, como las marchas y los bloqueos de carreteras. Además, hoy en día estas formas de expresión son utilizadas por actores que hace unos años no alzaban su voz, como los porteadores, los grupos defensores de la diversidad sexual y vecinos de distintas partes del país. Ello da muestra de un nuevo clima político, con una ciudadanía más beligerante y activa (gráfico 6.3). En términos generales, como se reporta en el capítulo 5 de este Informe, entre 2011 y 2014 las acciones colectivas tuvieron su etapa de mayor intensidad, no con “picos” centrados un tema específico, sino con un período largo de registros superiores al promedio de dos décadas.

Los síntomas del descontento no han sido inconsecuentes. La pérdida de apoyo a la democracia y el desalineamiento electoral y partidario han generado profundos cambios en el sistema político costarricense y en su capacidad para atender los desafíos del desarrollo humano. Como se mencionó anteriormente –y como ha reportado este Informe en varias de sus ediciones–, el bipartidismo

GRÁFICO 6.3

Movilizaciones callejeras (marchas y bloqueos de carreteras), por administración^{a/}

a/ La baja reportada en el período 2006-2010, cuando hubo una intensa movilización ciudadana en el contexto del referendo sobre el TLC con Estados Unidos, se debe a las limitaciones de registro de la fuente de información, que no incluye las manifestaciones asociadas a procesos electorales.

Fuente: PEN, 2014.

fue sustituido por un sistema multipartidista fragmentado (elección nacional de 2014) y las débiles lealtades partidarias instauraron una época de alta volatilidad en las preferencias electorales (PEN, 2014). De acuerdo con una de las conclusiones más perdurables de la literatura comparada sobre la democracia, la combinación de un régimen presidencialista, como el de Costa Rica, con un sistema fragmentado en el Congreso debilita la gestión del Ejecutivo; al incrementar las barreras para que este promueva su agenda, sienta las bases del conflicto entre poderes y crea desafíos para la estabilidad (Mainwaring, 1995). Así por ejemplo, el capítulo 5 da cuenta de la caída en la tasa de éxito de los proyectos durante el período de sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa, que es cuando el Ejecutivo tiene la potestad de fijar la agenda parlamentaria, un indicador que refleja su escasa capacidad para impulsar sus prioridades. Esto refuerza la idea, analizada en este Informe, de que, para que el sistema permita alcanzar logros sustantivos en desarrollo humano, es necesario adaptarse a la nueva realidad y aprender otras formas de hacer política,

que incluyan la negociación y la búsqueda de acuerdos.

Por otra parte, la volatilidad de las preferencias electorales configura mandatos frágiles a los gobiernos, los cuales, por carecer de un sólido respaldo partidario, ven cómo su capital político se evapora con facilidad. Esto es lo que ha ocurrido en las dos últimas administraciones: la presidenta Chinchilla, quien ganó los comicios de 2010 con casi el doble de votos de su rival más cercano, en 2013 era una de las mandatarias más impopulares de América Latina (Consulta Mitofsky, 2013); el presidente Solís, quien obtuvo un excepcional apoyo del 78% del electorado en la segunda ronda de 2014, ha tenido una vertiginosa caída en su aprobación (Consulta Mitofsky, 2016; CIEP, 2016). Esta endeblez resta capacidad a los gobiernos para promover sus prioridades pues, pese a las demandas ciudadanas por mejoras en las políticas y la gestión públicas, simplemente carecen de respaldo popular para llevarlas adelante. Así por ejemplo, en varias ediciones este Informe ha documentado la incapacidad de las administraciones recientes para lograr que el Congreso apruebe una reforma fiscal de amplio espectro, pese a la evidente insolvencia financiera del Estado.

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. También es claro que en múltiples ocasiones estos indicadores han sido motivo de interés para la literatura académica y de constante preocupación en la esfera pública. Lo que no se conocen tan bien son los contornos de ese malestar, pues la mayoría de los estudios se concentra en los niveles que alcanza el fenómeno, y no tanto en comprender contra qué y con qué profundidad están descontentas las personas insatisfechas.

Sin embargo, el dato crucial que motiva al presente capítulo es que esta evolución ya ha tenido impactos sobre la capacidad del sistema político para representar las demandas e intereses ciudadanos y

para enfrentar los desafíos del desarrollo humano, como se ha venido analizando a fondo en el capítulo 5 de este Informe. Por esta razón, el tema es ineludible para el *Estado de la Nación*, en la medida en que este da seguimiento al desempeño de la democracia costarricense y su relación con el desarrollo humano.

Antes de exponer los principales hallazgos del estudio, la siguiente sección ofrece una síntesis de las discusiones académicas sobre el concepto de descontento ciudadano, con el fin de aclarar la referencia teórica del presente capítulo. Esta es una tarea importante dado que, como se verá, se trata de un concepto sobre el cual existen distintas definiciones y teorías acerca de sus implicaciones para la democracia.

¿Qué se entiende por descontento?

Después de que la mayoría de los países latinoamericanos se democratizara en los años ochenta e inicios de los noventa, en lo que se ha denominado “la tercera ola democratizadora”, los teóricos centraron sus debates en las condiciones institucionales y estructurales que facilitaban la supervivencia y consolidación de ese régimen político (Hagopian y Mainwaring, 2005). Conforme este se afianzaba, con algunas excepciones en el contexto regional más inmediato, las viejas preocupaciones se reorientaron hacia la capacidad del sistema político para dar respuestas efectivas a las demandas de la población. Fue en ese contexto que se empezó a hablar de descontento y desafección ciudadana.

Desde esta perspectiva, el concepto de democracia va más allá de la mera expresión electoral para designar a las autoridades gubernamentales e involucra, además, crecientes demandas para la participación y la intervención activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, y principalmente, la atención de sus demandas y necesidades.

Por lo tanto, el principal desafío de las democracias actuales no es solo su supervivencia, sino también su efectividad para responder a las expectativas ciudadanas. La población espera cada vez más de su sistema político. Ya a mediados de los años ochenta, en Argentina, el entonces presidente Raúl Alfonsín -cuyo

gobierno significó el fin de los regímenes militares en aquella nación- proclamaba en uno de sus discursos que “con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura”. En la última década, organizaciones de distintos países llevaron a cabo manifestaciones en las que exigían profundos cambios en el *statu quo*. Movimientos como el de los “Indignados” en España, que inició en 2011 y cristalizó posteriormente en la fundación de “Podemos” como una nueva opción partidaria, y “Occupy Wall Street” en Estados Unidos, aglutinaron una amplia gama de demandas sociales generadas por la crisis económica de 2008. En otros casos más extremos, la insatisfacción ciudadana contribuyó a la caída de gobiernos autoritarios que llevaban varias décadas en el poder en Oriente Medio, en el proceso que se denominó “Primavera Árabe”. A pesar de las grandes diferencias en las demandas, y sobre todo en sus alcances, el común denominador de estos movimientos es la profunda insatisfacción de la ciudadanía con las condiciones socioeconómicas y políticas imperantes.

En Costa Rica esos movimientos no han tenido repercusiones tan profundas, pero, como se comentó en la sección anterior, a lo largo de varios años diversos estudios han documentado un persistente malestar con las instituciones democráticas y, en particular, el descrédito de los gobernantes, los partidos políticos y sus acciones. Por ejemplo, a inicios del siglo XXI la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001) identificó una situación paradójica: un aprecio ciudadano por la democracia por encima de cualquier otra forma de gobierno, combinado con un extendido descontento, que se refleja en una opinión mayoritaria de que el funcionamiento de la democracia no propicia mejoras en la sociedad.

En virtud de que el malestar no es una condición exclusiva de Costa Rica, es relevante indagar en: ¿qué se entiende cuando se habla de descontento? Algunos autores lo describen como el producto de la brecha que perciben los ciudadanos entre la concepción idealizada de la democracia y la realidad operativa de las instituciones al dar respuesta

a sus demandas (Aguilar, 2014; Torcal y Moreno, 2006; Torcal et al., 1998). Por ejemplo, para Przeworski (2010) “la democracia recurrentemente ha enfrentado cuatro desafíos que alimentan el descontento: la incapacidad para generar igualdad en el ámbito socioeconómico, la incapacidad de hacer sentir a la gente que su participación política es eficaz, la incapacidad para asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone deben hacer y que no hagan lo que no están autorizados a hacer, y la incapacidad para mantener el equilibrio entre el orden y la no interferencia”.

Otros afirman que el descontento obedece a un progresivo cuestionamiento de la democracia, que germina a partir de la apertura a la participación ciudadana; cuando las personas adquieren mayor conciencia de su rol social, se incrementan sus demandas, necesidades e intereses (Mujica, 2010). Las democracias consolidadas comparten una tendencia de caída en la confianza en el gobierno y una creciente desconexión entre los ciudadanos y el Estado (Newton y Norris, 1999).

El descontento ciudadano es un concepto multidimensional que engloba un sinnúmero de acepciones, como desafección, alienación, desarraigo o desinterés en la política. Aunque a menudo se utilizan indistintamente, lo cierto es que cada una de ellas refiere a aspectos particulares de este fenómeno. Para usar una metáfora, el descontento es un género que tiene especies muy distintas. Por ello, en lugar de aportar una definición genérica y universal, este capítulo se centra en especificar el objeto de la insatisfacción ciudadana, pues aunque esta significa muchas cosas, tiene una base concreta, que es el malestar ante la situación política prevaeciente o el desempeño de alguna autoridad o institución. Sin embargo, no presupone la existencia de una crisis política, ni siquiera el cuestionamiento del régimen democrático. En otras palabras, el descontento se da “en” democracia, no contra ella.

El malestar tiene severas repercusiones políticas. Los estudiosos postulan que, en las democracias modernas, la combinación de una alta legitimidad del sistema con una baja efectividad da origen al descontento; es decir, la incapacidad

para satisfacer las demandas conlleva, inevitablemente, el alejamiento de los ciudadanos. Cuando baja el apoyo se erosionan la legitimidad y la disposición de la sociedad a aceptar como válidas las decisiones de las autoridades, lo que configura un escenario complejo en términos de gobernabilidad. Este descontento puede o no derivar en una ruptura del sistema político (Lipset, 1993).

Easton (1965, 1975) definió la legitimidad política como la aceptación de las autoridades públicas y sus decisiones, así como el reconocimiento de las instituciones como pilares fundamentales de la democracia. Por ende, las democracias que gozan de altos niveles de legitimidad deben a la vez tener un grado razonable de efectividad para evitar la insatisfacción de la ciudadanía. Para Robert Dahl (1971), la eficacia democrática es la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas que la sociedad considera más importantes. Por su parte, Bobbio (1996) afirma que, por más eficiente que sea un sistema político, el aumento paulatino de las expectativas ciudadanas lo “sobrecarga” y le impide atender todas las demandas, lo que da lugar al descontento (Bobbio, 1986).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESCONTENTO CIUDADANO Y SUS DEFINICIONES

Véase Arias, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

A partir de las consideraciones anteriores, en este capítulo el descontento ciudadano se entiende como la insatisfacción con el rumbo de la economía, el desempeño de las entidades públicas, los gobiernos, la clase política, los partidos y la política en general. Esta definición lleva el alcance del malestar más allá de la esfera estrictamente gubernamental, para cubrir ámbitos como la situación del país, la economía y las instituciones de la democracia representativa, lo cual lo vincula con el desarrollo humano sostenible, el principal enfoque de este Informe. Por ende, el descontento puede definirse como los bajos niveles de apoyo específico que las personas dan a

los actores políticos y las instituciones, como consecuencia de las decisiones que toman y sus resultados (Abad y Trak, 2013; Norris, 2011).

En esta concepción sobresalen, al menos, tres dimensiones del descontento. La primera tiene que ver con el rumbo del país; a este respecto, Fuchs y Klingemann (1998) señalan que la legitimidad de las democracias depende cada vez más de los rendimientos económicos. La segunda se refiere a la percepción ciudadana sobre el desempeño del gobierno. Y la tercera asocia el descontento a la prevalencia de un malestar con los partidos y los políticos en general, reafirmando con ello la idea de que existe una crisis de representatividad política. Torcal (2000) señala que, en democracias donde la ciudadanía desconfía de los partidos, es altamente probable que exista un número menor de afiliados y ciudadanos dispuestos a involucrarse con ellos, lo que a su vez condiciona la institucionalización y aspectos básicos de esas agrupaciones, como los recursos y formas de financiamiento, la estructura organizativa y los tipos de liderazgos. En el caso de Costa Rica, Rojas (1998) considera que como resultado del malestar la población se siente menos representada, y ello se manifiesta en un distanciamiento cada vez mayor de los políticos y los partidos, así como en una creciente desconfianza en sus acciones.

La identificación de las dimensiones mencionadas se justifica por el hecho de que estas, pese no ser exhaustivas, comprenden tres ámbitos clave de la vida democrática –rumbo del país, desempeño del Gobierno y de la Asamblea Legislativa– que tradicionalmente acaparan el malestar de la ciudadanía. En los siguientes apartados el lector encontrará distintos esfuerzos para entender mejor el descontento ciudadano en esas áreas y sus implicaciones políticas.

Perfiles del descontento ciudadano

En 2015 el PEN y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt, realizaron en el país una nueva edición del Barómetro de las Américas. Uno de los objetivos del estudio era encontrar mejores explicacio-

RECUADRO 6.2

Intensidad del descontento ciudadano, según tema. 2015

En la presente investigación se incluyeron veinticinco indicadores en el cuestionario del Barómetro de las Américas, aplicado en noviembre y diciembre de 2015 para medir el descontento ciudadano en Costa Rica. Como en otros temas de esa encuesta, algunas de las nuevas variables fueron definidas a partir del análisis de veinte entrevistas en profundidad realizadas en los meses previos, con el fin de obtener pistas sobre la mejor forma de indagar acerca del malestar. Otra parte de las variables proviene de los estudios anteriores del Barómetro de las Américas, lo que permite la comparación parcial con distintas consultas.

Los indicadores utilizados fueron: rumbo del país (**rumbo1**), situación general del país comparada con la época de los padres (**mal1**), situación general del país en la actualidad (**mal2**), oportunidades para conseguir un buen empleo (**oport1**), oportunidades para conseguir un buen empleo comparadas con la época de los padres (**oport2**), situación económica actual (**soct1**) y situación económica con respecto a hace doce meses (**soct2**).

También se incluyeron preguntas más específicas, a saber: contribución de los gobiernos de los últimos diez años (**cosgov2**), labor del Presidente (**m1**), mejoras en la seguridad pública en el Gobierno actual (**n11**), confianza en el Presidente (**b21a**), la policía (**b18**), la municipalidad (**b32**) y la Sala Constitucional (**b31a**). Además se consideró la satisfacción con el estado de vías, carreteras y autopistas (**sd2new2**), las escuelas públicas (**sd3new2**) y los servicios médicos y de salud públicos (**sd6new2**), así como el trabajo realizado por los alcaldes en los cantones (**cosmun12**). Las variables que abordan el tema de la democracia representativa son: importancia de la Asamblea Legislativa (**cosal2a**), funcionamiento de la Asamblea Legislativa (**cosal2f**) y confianza en la Asamblea Legislativa (**b13**), así como la necesidad de los partidos políticos (**cospp1b**) y qué tan necesarios son los partidos para la democracia (**cospp1a**), el funcionamiento de la democracia ante la posibilidad de la no existencia de partidos políticos (**cospp1c**) y la confianza en los partidos políticos (**b21**).

nes para entender por qué Costa Rica, la democracia más estable y longeva de Latinoamérica, muestra una tendencia de largo plazo de disminución en el apoyo a su sistema político.

En el marco de ese esfuerzo, se realizó un ejercicio de reformulación de las preguntas del cuestionario, con el propósito de identificar factores asociados a la caída del apoyo ciudadano a la democracia. Interesaba saber qué llevaba a un costarricense promedio a sentirse inconforme con la situación del país en el momento de la encuesta. El producto más relevante de ese estudio es una medición en profundidad del descontento ciudadano, que permitió explorar sus distintos perfiles, niveles y causas, mediante el análisis de más de veinte indicadores, algunos poco trabajados en las investigaciones nacionales e internacionales sobre el tema.

El punto de partida: distintos niveles de descontento según tema

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 del concepto. Este capítulo contribuye a solucionar esas debilidades, mediante la inclusión de nuevos temas e indicadores (recuadro 6.2).

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 malestares superior a 7,5 en una escala de 0 (nada descontento) a 10 (muy descontento; gráfico 6.4). La insatisfacción con las escuelas públicas y los servicios médicos 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.

Este primer hallazgo, sobre la existencia de distintos grados de insatisfacción según el tema de que se trate, ofrece una valiosa pista sobre un asunto teórica y políticamente relevante: la multidimensionalidad del descontento. En efecto, indica que las y los ciudadanos no pasan todas las cosas por un mismo rasero y, por tanto, tienen una comprensión más sofisticada cuando analizan diferentes aspectos de la vida social y política del país. En otras palabras, discernen entre diversos elementos que pueden ser objeto de su evaluación y, sobre esa base, expresan un mayor o menor malestar.

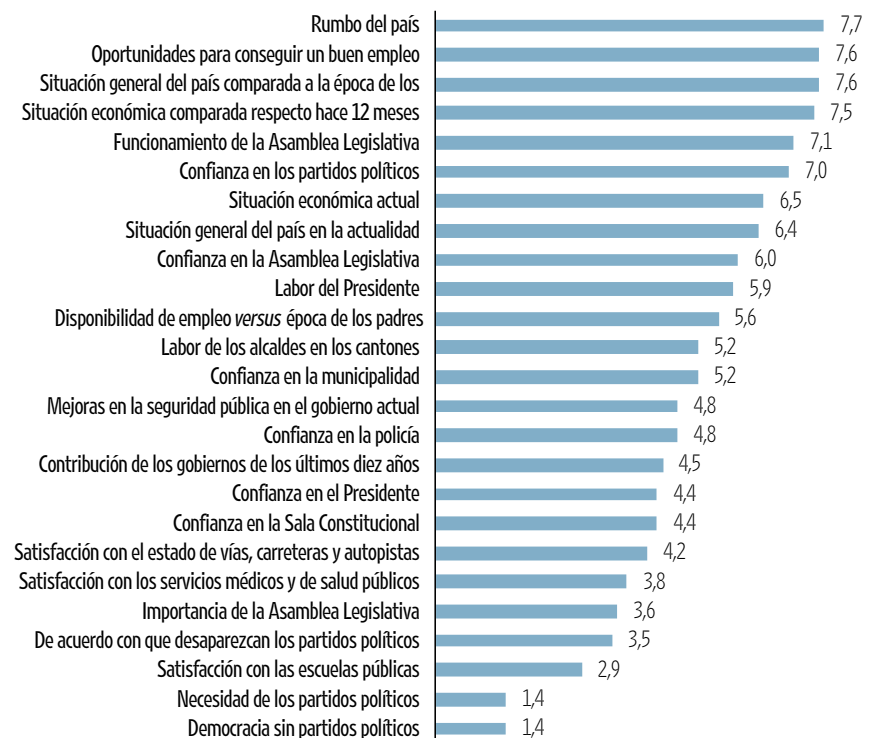
Múltiples perfiles del malestar

Ya se sabe, pues, que el descontento ciudadano no es homogéneo, sino que varía según el asunto específico que se aborde. La siguiente pregunta es ¿hacia quién o hacia qué se dirige el descontento? Para saberlo es necesario aclarar si los veinticinco indicadores se conjuntan, de acuerdo con la intensidad del malestar, en subgrupos que tienen en común una afinidad temática, o bien si cada uno se comporta de manera independiente. Si los indicadores individuales se reuniesen en subgrupos temáticos, y cada uno de estos últimos tuviera un comportamiento distinto al de los otros, se confirmaría la existencia de distintas dimensiones de la insatisfacción.

La aplicación de técnicas estadísticas multivariadas, como el análisis de factores y de la confiabilidad de las escalas, sugiere que, en efecto, los veinticinco indicadores se agrupan en tres dimensiones latentes, u objetos del malestar. Estas

GRÁFICO 6.4

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).

no se aprecian a primera vista y tampoco resultan de una clasificación arbitraria a partir de las inclinaciones de los investigadores, sino que en la práctica las personas, al evaluar cada una de las materias por separado, las agrupan, pues emiten juicios similares sobre asuntos que tienen afinidad temática. A esta conclusión se llega tras aplicar técnicas estadísticas para descubrir agrupamientos subyacentes. Las dimensiones son: situación económica del país, desempeño de los gobiernos e instituciones, y democracia representativa (Asamblea Legislativa y partidos políticos; diagrama 6.1).

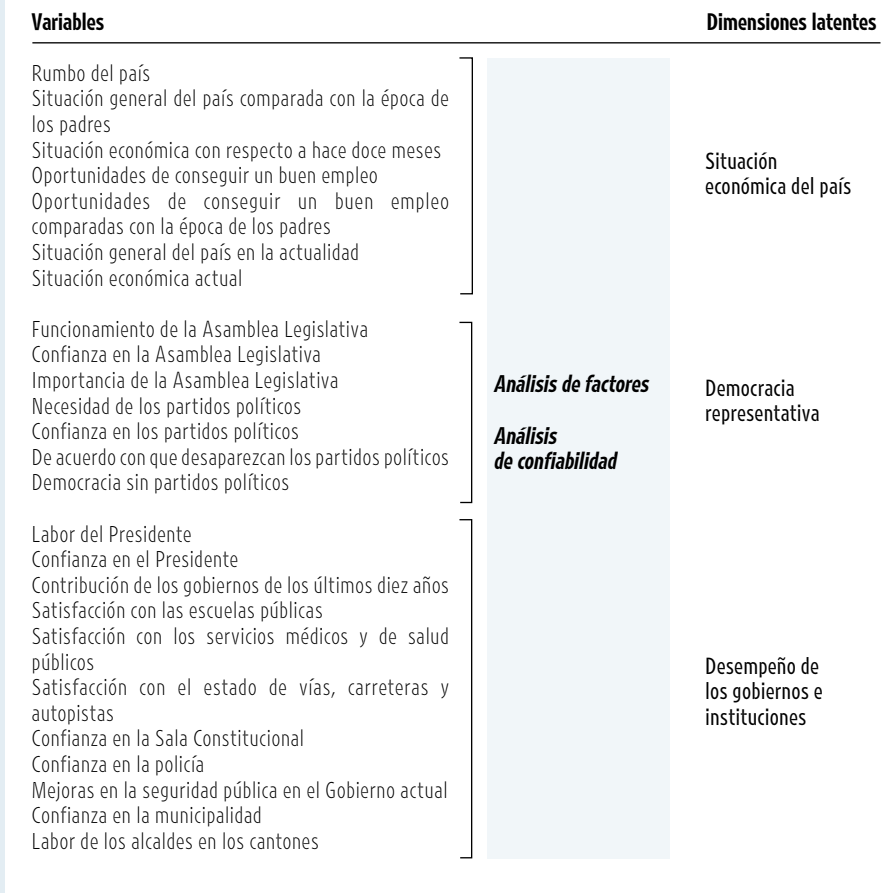
La intensidad del descontento varía según la dimensión que se trate, hecho que ya podía intuirse a partir de los resultados obtenidos con las variables individuales. El hallazgo más interesante, sin embargo, es cuál dimensión genera el malestar más agudo. Contrario a lo que se suele pensar, el principal descontento no se relaciona con el desempeño gubernamental. En una escala de 0 a 100, la insa-

tisfacción 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 6.5). La magnitud de estas brechas es empíricamente importante: hay más de veinte puntos de diferencia entre las dimensiones que suscitan mayor y menor malestar.

Desafortunadamente no se dispone de información similar para otros países o para años anteriores, que permita discernir si estos niveles de descontento son altos o no, o si se han intensificado en fecha reciente. En ausencia de datos comparables, lo que se puede hacer es dilucidar un tema relevante: los perfiles del malestar, entendidos como los modos en que las personas articulan sus evaluaciones sobre la situación económica del país, la democracia representativa y el desempeño de los gobiernos y las instituciones. Ese análisis requiere observar

DIAGRAMA 6.1

Agrupamiento de las variables en tres dimensiones del malestar ciudadano, según los resultados del análisis multivariado



si muchas personas están insatisfechas, con una intensidad semejante y con los mismos asuntos- o si, por el contrario, hay maneras de pensar diferentes y hasta contrastantes. De particular interés es conocer la importancia relativa de los ciudadanos muy descontentos en las tres dimensiones, pues si es un grupo grande habría una condición favorable para que medrara una fuerza política con un mensaje de crítica generalizada por las fallas de la democracia.

En aras de facilitar el análisis se optó por diferenciar tres niveles de malestar: bajo, medio y alto. Para determinar los umbrales de esas categorías se utilizó un criterio *a priori* que consistió en dividir la escala de 0 a 100 en tres partes iguales:

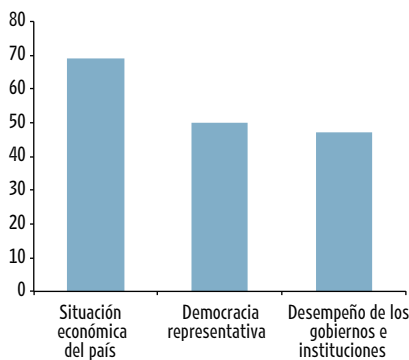
- Bajo: descontento igual o menor a 33 puntos en la escala (6% de las personas entrevistadas).
- Medio: descontento mayor a 33 puntos y menor a 66 puntos (73%).
- Alto: descontento igual o mayor a 66 puntos (21%).

Si bien estas categorías pueden no reflejar la distribución de los grados de insatisfacción, son útiles para fines descriptivos, pues permiten identificar diferencias entre niveles. Enseguida se realiza otra división según la intensidad del descontento, mediante un mecanismo que corrige las limitaciones de este primer ejercicio. Dado que la estimación se hace para cada una de las dimensiones analizadas, es posible saber cuántas personas tienen alto (medio o bajo) descontento en todas ellas, solo en dos (e identificar en cuáles sí y en cuáles no) o únicamente en una. El supuesto detrás de esta aproximación es que el peor escenario para la estabilidad democrática es aquel en que se combinan altos grados de malestar en todas las dimensiones.

Entonces, la pregunta clave es si ese escenario existe en la actualidad en Costa Rica. El análisis muestra, en primer lugar, 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

GRÁFICO 6.5

Promedio de descontento ciudadano, por dimensión. 2015



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

las tres dimensiones en conjunto, no por separado, como hasta aquí se ha hecho, ya que una persona puede, al mismo tiempo, estar muy molesta en todas ellas; otra, en cambio, puede sentirse muy insatisfecha solo en una (por ejemplo, con la situación económica del país, pero no con la democracia representativa y el gobierno) e incluso otra más puede sentirse relativamente satisfecha con las tres.

Para estudiar los perfiles es necesario ir más allá del cálculo de las intensidades promedio y ver los puntajes que las personas asignaron a los distintos temas, con el fin de descubrir patrones de opinión similares. Una vez identificados esos patrones o modos de encadenar las evaluaciones, el paso siguiente es estimar el peso que tiene cada perfil de malestar en el conjunto de la ciudadanía. Ello permitirá saber si el descontento se concentra en un perfil específico –es decir,

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.

La categoría que reúne al grupo más grande de descontentos (35% de los entrevistados) es aquella en que las personas dicen estar muy molestas con la situación económica del país, pero medianamente insatisfechas con el desempeño de los gobiernos y con la Asamblea Legislativa y los partidos. Es un grupo amplio, pero no mayoritario.

La segunda categoría en importancia es la que agrupa a los ciudadanos que exhiben niveles intermedios de malestar

en las tres dimensiones, con un 20%.

El tercer grupo es el de alto descontento con la situación económica del país y la democracia representativa e insatisfacción media con el desempeño gubernamental. Representa el 8,5% de la muestra.

Otro dato interesante es que el grupo de alto descontento en todas las dimensiones, que acá se denominan “triplemente insatisfechos”, no llega siquiera al 4%.

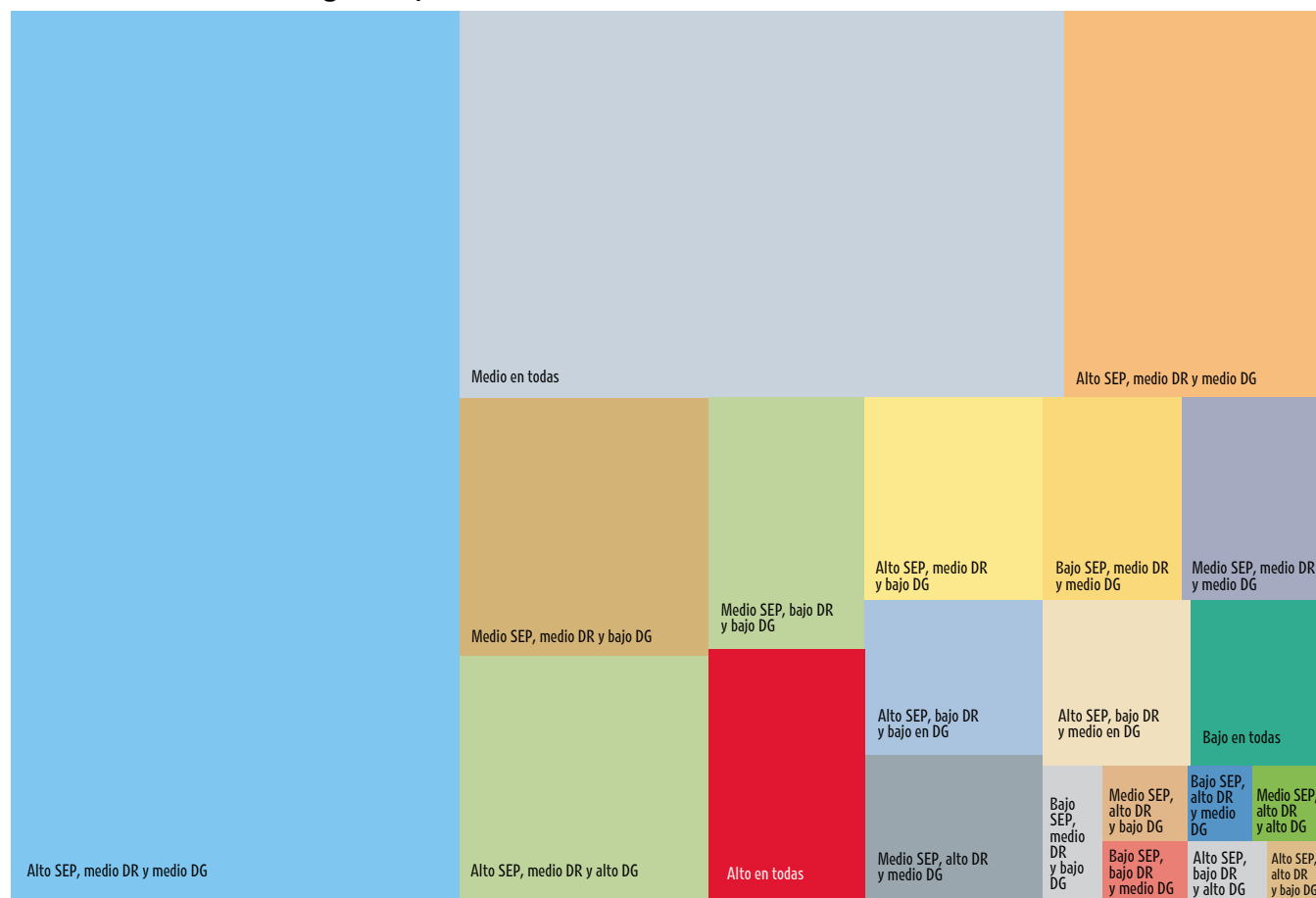
En síntesis, una primera constatación de este estudio es que a la fecha de la encuesta –finales de 2015- existían múltiples perfiles de descontento en la ciudadanía costarricense. El más extendido era el de las personas altamente insatisfechas con la situación económica y medianamente críticas con la

democracia representativa y el desempeño de los gobiernos. A partir de ahí, hay una variedad de perfiles que combinan diversos niveles de malestar en las tres dimensiones evaluadas.

Un punto relevante es que los triplemente insatisfechos, 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 gráfico 6.6 ilustra esta diversidad y su peso en el conjunto de la muestra.

GRÁFICO 6.6

Perfiles de descontento, según los patrones de evaluación ciudadana en las tres dimensiones^{a/} del malestar



a/ SEP: situación económica del país; DR: democracia representativa; DG: desempeño de los gobiernos.

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

»
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA
BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS**
Véase el Anexo Metodológico

El índice de descontento ciudadano: una contribución para el análisis

Una vez configurados los perfiles del descontento, es necesario dilucidar si las personas que tienen un determinado perfil pertenecen a un mismo sector social o político. Si en la conformación de estos hubiese grupos relativamente homogéneos, por ejemplo, si la clase media y la intelectualidad fueran la mayoría de los “triplemente insatisfechos”, se estaría ante una situación que facilitaría el uso del malestar con fines desestabilizadores. Se trataría de personas que no solo comparten características sociales y políticas, sino también un relato sobre “lo que está mal” en Costa Rica.

Una constatación como esta es política y teóricamente relevante: el discurso del malestar tendría bases sociales y políticas propias. En cambio, si la población detrás de cada perfil es heterogénea y no se distingue mucho de la que se adhiere otros perfiles, no habría por ahora condiciones propicias para sacar provecho del descontento. Una fuerza política que quisiera hacerlo tendría que buscar la manera de adaptar su mensaje a personas de distintos orígenes sociales y perspectivas políticas.

Para analizar estas aristas, se elaboró un índice que mide el descontento y sus dimensiones. La principal conclusión del estudio es que, según datos del 2015, el malestar ciudadano no se concentra en grupos sociales y políticos específicos, sino que está distribuido en distintos segmentos de la población. Ciertamente hay algunos factores asociados a mayores o menores niveles de descontento, pero en general se trata de vínculos muy tenues, que no alcanzan para distinguir a un grupo en particular.

Procedimiento metodológico

La heterogeneidad y multidimensionalidad del descontento ciudadano en Costa Rica plantea un reto difícil a la hora de examinar los factores que pueden

asociarse a los veintiún perfiles de malestar presentados en el acápite anterior y en el gráfico 6.6. En cada caso puede haber relaciones entre distintos rasgos sociodemográficos y políticos, lo que complica significativamente el análisis, pues las personas que exhiben un perfil de descontento pueden o no tener características similares. Una aproximación de esta naturaleza queda pendiente para futuras investigaciones.

Por el momento, y para avanzar tentativamente en la exploración de los factores asociados, se elaboró un índice de descontento que mide la intensidad promedio de la insatisfacción de cada persona con la democracia y su desempeño. Es una herramienta que procura reducir la complejidad del estudio y complementar el análisis de los perfiles. El índice es el resultado de la suma de las veinticinco variables agregadas por dimensión. En el conjunto del índice las tres dimensiones tienen el mismo peso relativo, ya que no se identificó un factor jerárquico para ponderarlas de manera distinta (recuadro 6.3).

El malestar no se concentra en grupos sociales específicos

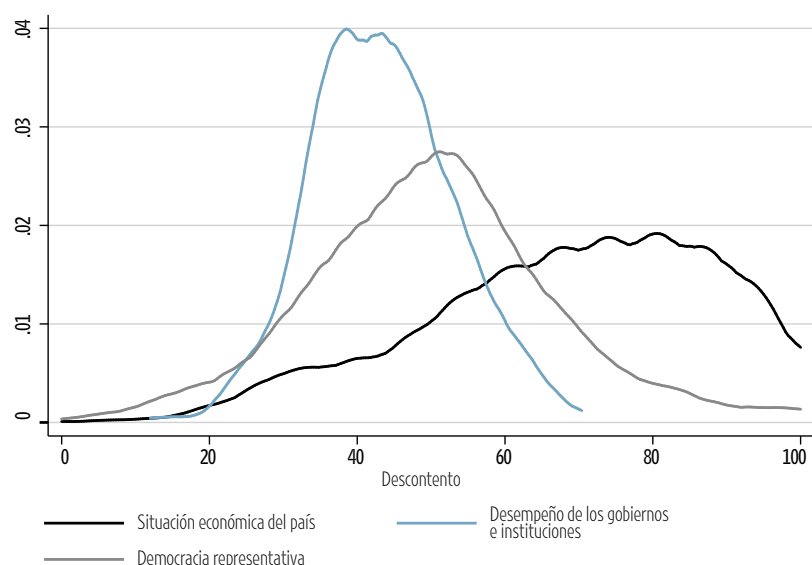
¿Quiénes son los descontentos? Al desagregar los niveles de malestar según

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. Nótese, sin embargo, que 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, un grupo muy pequeño (las menos insatisfechas). No hay grandes brechas por sexo y por participación política en 2014 (gráfico 6.8). Una conclusión tentativa 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.

Podría ser, sin embargo, que el examen de promedios para toda la población oculte factores que alimentan el malestar en grupos específicos y que la conclusión tentativa no se sostenga al afinar el análisis. En ese sentido, una cuestión básica por resolver es si las personas muy insatisfechas son social y políticamente muy distintas al resto. Para dilucidar esta interrogante, se dividió a la población

GRÁFICO 6.7

Distribución de las dimensiones del descontento. 2015



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

RECUADRO 6.3

Procedimiento para la construcción del índice de descontento ciudadano

El índice de descontento ciudadano es un índice aditivo que surge de la observación del comportamiento de las variables y dimensiones del malestar incluidas en la encuesta Barómetro de las Américas 2015.

Para asegurar la validez y consistencia de cada una de las dimensiones se ejecutaron tres procedimientos. En primer lugar se aplicó un análisis factorial, una técnica estadística que agrupa variables en categorías más grandes y permite reducir muchas variables individuales a pocas dimensiones generales. En segundo lugar, se estimó el alfa de Cronbach, una medida de la robustez de cada una de las dimensiones creadas. Por último, se realizó un análisis de correlación, para comprobar el grado de asociación de las variables dentro de cada dimensión y de estas últimas entre sí. Como se aprecia en el gráfico 6.5 las dimensiones del descontento están asociadas y, dentro de ellas, el malestar se mueve en direcciones semejantes (gráfico 6.7). Ello indica que el uso de un índice basado en un algoritmo aditivo es una decisión metodológicamente razonable. Estos tres procedimientos permitieron descartar variables por su débil asociación con las dimensiones construidas.

Para crear las dimensiones se recodificaron las variables (como se explica más adelante) y se sumó el número de variables escogidas, cada una de las cuales posee un peso relativo ponderado según el número de respuestas posibles en cada pregunta. La construcción de cada dimensión sigue la lógica descrita en esta ecuación:

$$\frac{\sum_{i=1}^m (W_i * V_i)}{\sum_{i=1}^m W_i}$$

Donde:

V_i = valor de la variable dentro de las dimensiones.

m = número de variables dentro de cada dimensión.

W_i = ponderador, igual al número de respuestas posibles de cada variable.

Para estandarizar las variables se transformaron de su versión original a una escala de 0 a 10, en la que 10 significa el nivel máximo posible de malestar y 0 el nivel mínimo. En el caso de variables en las que el grado de descontento no era específico, se tomó como descontento el deseo de cambiar de radicalmente la situación actual, y como no descontento el deseo de mantener las cosas tal como están.

Cuando las variables estudiadas tenían faltantes de información, o valores perdidos, como se les denomina tradicionalmente, se imputaron los valores esperados. Afortunadamente, en ningún caso hubo que realizar más de tres correcciones por valor perdido. Con esto se logró mantener como muestra de trabajo las 721 personas entrevistadas en la encuesta.

En resumen, la construcción del índice se refleja por la siguiente ecuación:

$$\text{Índice de descontento } v1 = (SEP * 0,33) + (DG * 0,33) + (DR * 0,33)$$

Donde:

SEP = dimensión situación económica del país.

DG = dimensión desempeño de los gobiernos e instituciones.

DR = dimensión de democracia representativa

Para terminar esta descripción es necesario mencionar que el ejercicio realizado tiene al menos cuatro debilidades. En primer lugar, para la construcción del índice se utilizó una sola observación en el tiempo. Lamentablemente, no se cuenta con información para momentos distintos, por lo que no se sabe con exactitud si el malestar actual es mayor o menor que en años anteriores³. Los únicos datos disponibles para la última década son los de las mediciones más recientes, de 2012 y 2015, y estos indican que en esas fechas el descontento era mayor que el reportado entre 2004 y 2010. Asimismo, las cifras de 2015 son menores que las de 2012 (véase el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"). Esta limitación es importante, ya que la coyuntura en la que se aplicó la encuesta era una de relativa calma, estabilidad y paz social. Distintos serían los hallazgos si el estudio se hubiese hecho en un período de inestabilidad política o luego de los escándalos de corrupción de la década anterior. En la ronda de 2016 del Barómetro de las Américas se tiene previsto actualizar estos datos y analizar su evolución.

La segunda debilidad de esta contribución es que no se puede descartar por completo que lo que se está midiendo sea la acumulación de malestar de varios años o incluso décadas, y no únicamente el de un momento en particular. En la interpretación de los resultados no se debe perder de vista esta consideración. En tercer lugar, el presente análisis no profundiza en los efectos del contexto internacional en la insatisfacción ciudadana. Por último, con los datos disponibles no es posible analizar el rol de los medios de comunicación en el malestar de las personas.

según intensidad del descontento, a fin de determinar si entre ellas hay diferencias sociales y políticas.

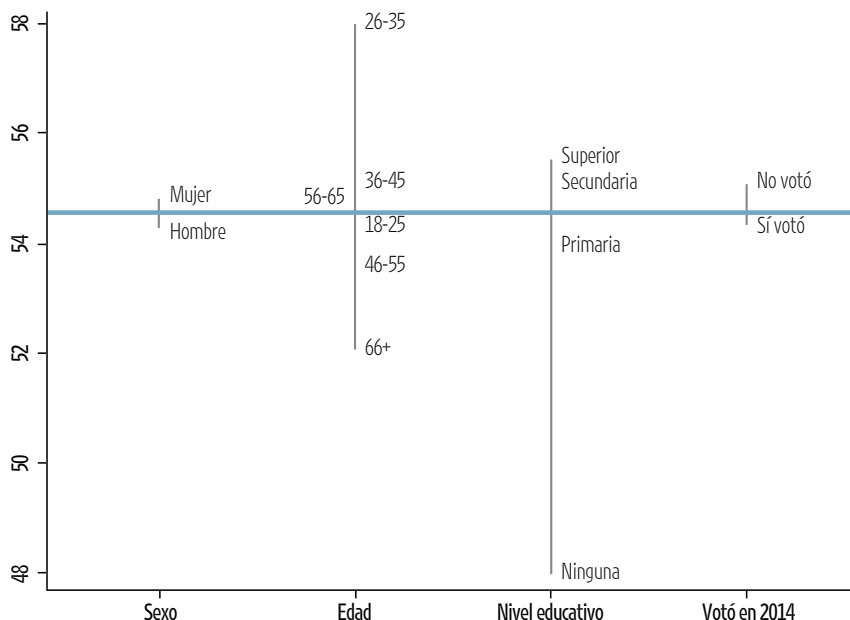
Mediante la técnica estadística de agrupación en conglomerados se definieron tres segmentos: alto, medio y bajo malestar. Los resultados muestran nota-

bles discrepancias en la intensidad del descontento. Por ejemplo, en una escala de 0 a 100, en el grupo de mayor insatisfacción el promedio es de 69 puntos (21% del total de entrevistados), en los de nivel intermedio es de 57 (53%) y en los de menor malestar es de 42 (el 26% restan-

te). La brecha entre los niveles extremos de malestar es de 22 puntos promedio, una distancia considerable para el rango de la escala. Usando estos mismos grupos se procedió a elaborar un perfil sociodemográfico basado en diferencias de sexo, edad, educación y zona de residencia.

GRÁFICO 6.8

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



a/ La línea horizontal 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).

CUADRO 6.2

Perfil de las personas descontentas, según el nivel de malestar^{a/}. 1978

Perfil	Alto (promedio=69)	Medio (57)	Bajo (42)
Sexo	Hombres	+	-
	Mujeres	-	+
Edad	18-25 años	-	-
	26-35	+	-
	36-45	-	+
	46-55	+	-
	56-65	-	-
	66 o más	+	-
Nivel educativo	Ninguno	-	-
	Primaria	+	+
	Secundaria	-	+
	Superior	-	+
Lugar de residencia	Urbano	-	+
	Rural	+	-

a/ El símbolo "+" significa que los valores de descontento del grupo son superiores al promedio y el símbolo "-", lo contrario.

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

Desde la perspectiva de género sobresale el predominio de los hombres entre quienes tienen niveles medios y altos de malestar, y el de las mujeres en el grupo de menor descontento.

A nivel etario los patrones son bastante homogéneos, sin importar los grados de descontento: los adultos y los adultos jóvenes, es decir, las personas que tienen entre 36 y 65 años, tienden a estar más molestas (con pocas excepciones en los grupos bajos y medios) que los menores de 25 y los mayores de 66.

En el plano educativo, las personas de más baja escolaridad son las que expresan menos descontento, incluso al desagregar por niveles de insatisfacción. Dado que este grupo es, a la vez, el que menos vota y se involucra en política, este hallazgo puede implicar que su reducido malestar puede estar pasando desapercibido para los políticos y los partidos. Además podría explicar la menor participación de este sector en la política, lo que apuntaría a un alejamiento del ámbito público.

Por último, los residentes de zonas urbanas tienen mayor presencia en el grupo de bajo descontento, mientras que en los grupos de alto y medio descontento prevalecen los habitantes de zonas rurales.

En síntesis, entre los insatisfechos predominan los hombres, adultos o adultos jóvenes, con educación primaria o más y residentes en zonas rurales. Sin embargo, cabe reiterar que las diferencias no son tan grandes como para pensar que el malestar es privativo de grupos sociales específicos. El cuadro 6.2 presenta los factores sociodemográficos asociados a cada nivel de descontento.

Ahora bien, las personas pueden exhibir niveles similares de descontento pero, si se retoma lo comentado con respecto a los perfiles de malestar, se comprueba que pueden estar, y de hecho lo están, más insatisfechas en algunas dimensiones que en otras. Desde esta perspectiva, las principales constataciones son las siguientes: las mujeres están más descontentas que los hombres con la situación económica del país –el tema que, como se ha visto, genera más insatisfacción– y con el desempeño gubernamental; a su vez, estos están más inconformes con el

desempeño de los partidos políticos y los legisladores, aunque en esta dimensión la diferencia entre sexos es la más pequeña.

Por edades, sobresale el hecho de que los adultos y los adultos jóvenes muestran mayor malestar con la democracia representativa que con la situación económica del país. Las personas menores de 46 años exhiben mayor descontento que las mayores de 46. Por su parte, los menos insatisfechos con la situación económica del país son los más jóvenes (18 a 25 años), los adultos jóvenes (36 a 45) y los mayores de 66 años.

En lo que respecta al nivel educativo, las personas que tienen secundaria o más manifiestan mayor descontento que quienes tienen una escolaridad baja o nula, en cuanto al desempeño de los gobiernos, los partidos políticos y la Asamblea Legislativa. En la dimensión de situación económica del país, los más molestos son quienes tienen primaria y secundaria.

Por último, los residentes urbanos exhiben niveles de insatisfacción superiores al promedio en las dimensiones de situación económica del país y democracia representativa, mientras que los habitantes de zonas rurales son más críticos del desempeño gubernamental. El cuadro 6.3 presenta el perfil de las personas descontentas y su relación con los niveles promedio de malestar, según dimensión.

La identidad política y sus efectos en el descontento ciudadano

La principal conclusión del análisis de los perfiles y la intensidad del descontento es que, según datos de finales de 2015, en Costa Rica no se cumplen las condiciones para que el malestar sea captado con facilidad por una fuerza política determinada. Ello se constata porque, como se ha visto: i) la intensidad no está concentrada en ciertos grupos sociales sino que, con matices, se encuentra relativamente distribuida entre toda la población, ii) no existe un perfil predominante de descontento sino una gran variedad de ellos, es decir, las y los ciudadanos están molestos por distintas cosas, y iii) las personas que están inconformes con todas las cosas al mismo tiempo (las triplemente insatisfechas) son un grupo muy pequeño.

CUADRO 6.3

Perfil de las personas descontentas, según dimensión^{a/}

Perfil		Situación económica del país	Desempeño de los gobiernos	Democracia representativa
Sexo	Hombres	-	-	+
	Mujeres	+	+	-
Edad	18-25 años	-	+	+
	26-35	+	+	+
	36-45	-	+	+
	46-55	+	-	-
	56-65	+	-	-
	66 o más	-	-	-
Nivel educativo	Ninguno	-	-	-
	Primaria	+	-	-
	Secundaria	+	+	+
	Superior	-	+	+
Zona de residencia	Urbano	+	-	+
	Rural	-	+	-

a/ El símbolo “+” significa que los valores de descontento del grupo son superiores al promedio y el símbolo “-”, lo contrario.

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

Ahora bien, 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 étnico y zona de residencia, podría eliminarla 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.

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 presente estudio 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 análisis de esta sección se divide en cuatro apartados. En el primero se

presenta una síntesis del concepto de identidad política y los mitos fundacionales, poniendo especial atención a la literatura que ha tratado las ideas sobre lo que es y debe ser la sociedad nacional. En el segundo y el tercero se examina cómo la adhesión a los mitos incide en el descontento ciudadano y en el apoyo a la democracia, respectivamente. El cuarto y último apartado aborda un tema crucial, dado el efecto moderador que –como se verá– tienen los mitos sobre el descontento: ¿cuán robusto es hoy el apego a los mitos fundacionales entre la población costarricense?

Los mitos fundacionales de la democracia costarricense

Toda sociedad tiene una imagen de sí misma, que moldea su identidad. La identidad es relevante porque tiene un efecto político concreto: hace que individuos desiguales asuman que tienen lazos que los unen y los hacen formar parte de un colectivo común. La construcción de estas imágenes ha sido ampliamente estudiada por Anderson (1991) y Shumway (1991). Las personas desarrollan una identidad colectiva como nación, con sentimientos de pertenencia y lealtad al Estado que reclama, dentro de las fronteras territoriales, el monopolio de la autoridad. Ello plantea la existencia de una “comunidad puramente política” (Smith, 1984). En un sentido amplio, la nación es una comunidad sostenida por creencias e ideas compartidas (Jiménez, 2005). Estas últimas se materializan en los “mitos”, definidos como creencias fuertemente arraigadas en el imaginario colectivo respecto del tipo de sociedad en que se convive. Los mitos se transfieren entre generaciones a través de la socialización política y cívica, en la cual intervienen padres, familiares e instituciones como las escuelas. Algunos expertos han postulado que la identidad es un producto sociocultural. Anderson (1991), por ejemplo, define a los países o naciones como comunidades políticas imaginadas; agrega que, en lo fundamental, las comunidades no se distinguen por criterios de autenticidad o falsedad, sino por la forma en que son imaginadas.

A partir de estas consideraciones cabe preguntarse: ¿de dónde surge la identi-

dad política que caracteriza a los costarricenses hoy en día? Tal como se planteó en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* hace quince años (PEN, 2001), en su inmensa mayoría, los habitantes del país no se conocen entre sí, viven en pueblos y ciudades asentados en diversas regiones, tienen estilos de vida distintos y pertenecen a diferentes clases sociales y grupos étnicos. Sin embargo, los integrantes de esta cada vez más compleja y diferenciada sociedad se siguen reconociendo como “costarricenses”. Esta identidad nacional supone que las personas son capaces de identificar elementos que las unen como partes de una comunidad que está por encima de las diferencias locales, sociales, políticas y étnicas. Sin esa identidad, por abstracta que sea, el funcionamiento del país como un Estado nacional sería muy difícil, puesto que la población no concedería legitimidad a los gobernantes y las instituciones públicas, y tendría dificultades para aceptar su autoridad.

Los estudiosos del proceso de invención de la nación y la nacionalidad costarricenses señalan que su origen se remonta a la segunda mitad del siglo XIX (Molina, 2002; Palmer y Molina, 1997; Acuña, 2002; Arias, 2005). Según estos autores, en su afán por construir el Estado, las élites heredadas del poder político colonial inventaron y propusieron a la población imágenes, tradiciones y rituales cívicos con el fin de nacionalizar a la emergente comunidad política. De acuerdo con Jiménez (2005) la creación de la identidad política transitó por cinco etapas, a saber:

- Formación del Estado: 1821-1870.
- Construcción de la idea liberal de nación: 1870-1914.
- Crisis de la idea nacional liberal: 1914-1948.
- Consolidación de Costa Rica como nación democrática y moderna: 1948-1980
- Período actual: a partir de 1980.

Como resultado del tránsito por estas cinco etapas, la sociedad costarricense pasó a ser percibida como un “paraíso democrático y una tierra de justicia social”. En la cristalización y difusión de esa imagen son claves las ideas de homogeneidad racial, democracia rural de pequeños propietarios, pureza del sufragio y ausencia de conflictos y violencia. Además, las investigaciones señalan que el sistema escolar jugó un papel determinante en la difusión de esa identidad política, mediante la enseñanza de himnos, cantos y ceremonias cívicas (Jiménez, 2005). En la Costa Rica contemporánea hay tres mitos fundamentales para entender la imagen que tiene la ciudadanía de su país y sobre todo, su identidad política. En general, los costarricenses imaginan su sociedad como una “comunidad” de libertades políticas, pacífica y defensora de la naturaleza. Por la fuerza y la trascendencia que tienen en el imaginario colectivo, estas ideas constituyen los mitos fundacionales de la identidad política costarricense.

La idea de que se convive en una sociedad libre y democrática tiene asidero en la construcción y posterior consolidación del Estado de derecho, la alternancia en el ejercicio del poder y la celebración de elecciones. Distintos estudios han aportado sólida evidencia de que las y los costarricenses, a pesar de la tendencia de deterioro observada en la última década, creen firmemente en la democracia y sus mecanismos institucionales para dirimir las disputas (Alfaro, 2012 y 2014). Según esos análisis, una amplia mayoría (65%) considera que la democracia sigue siendo la mejor forma de gobierno y el 55% se siente satisfecho o muy satisfecho con el funcionamiento del sistema. Asimismo, la ciudadanía rechaza de plano la idea de una democracia sin partidos políticos, aun cuando se ha vuelto muy crítica de esas agrupaciones -viejas y nuevas por igual- y se ha distanciado de ellas a tal punto que hoy en día menos de un tercio (26%) dice simpatizar con alguna. Más aún, el 61% de las personas entrevistadas opina que sin partidos no habría democracia. En términos generales los costarricenses respaldan a sus instituciones públicas -aunque hay diferencias importantes según la entidad de que se trate- y tienen gran confianza

(54%) en las elecciones como única vía legítima para designar a sus autoridades.

Por su parte, la noción de una sociedad pacífica se asocia innegablemente a que Costa Rica es una democracia sin ejército, hecho que se ha traducido en la afirmación de que el país tiene más maestros que soldados. Ese hito histórico fue reafirmado a inicios de los años ochenta del siglo XX, con la “Proclama presidencial sobre la neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica”, que extendió al resto del mundo la visión de Costa Rica como un país de paz. Si bien la conflictividad y la violencia social tendieron a crecer en las dos últimas décadas, un rasgo distintivo de la identidad política contemporánea es su relación con la paz, la preferencia por relaciones sociales pacíficas y la aversión por las disputas. Recuérdese que incluso la última estrofa del Himno Nacional cierra con la frase: “Vivan siempre el trabajo y la paz”. En un estudio de Vargas Cullell y Rosero (2006) se encontró que una proporción significativa de la ciudadanía define la democracia como un modo pacífico de vivir (“paz”). Asimismo, en una encuesta nacional que pidió a las personas identificar un valor por el cual los costarricenses podrían luchar unidos, la paz y la democracia fueron, por mucho, las respuestas más frecuentes (PEN, 2001). Además, el apoyo a soluciones antisistema frente a los problemas de la democracia, como el golpe de Estado o la posibilidad de que el presidente cierre la Asamblea Legislativa y gobierne solo, es muy bajo: 4% y el 8%, respectivamente.

Por último, la creencia de que la comunidad protege la naturaleza, potenciada por la creación de un sistema de conservación cuya punta de lanza han sido los parques nacionales, y más recientemente por una agresiva política pública de atracción de turismo basada en la imagen de un país “verde”, conservacionista e innovador en materia ambiental, es uno de los principales atributos de la identidad política actual. Incluso en la última década se observa una tendencia creciente a la judicialización de los conflictos ambientales, como en los casos del proyecto minero en Crucitas de San Carlos, la contaminación de aguas por el cultivo de piña y los conflictos asociados a la actividad pesquera.

Los tres mitos antes comentados no constituyen una descripción exhaustiva de la identidad política nacional, pero sí representan un conjunto amplio de las ideas que la conforman. Sin importar cuán cerca o lejos estén de la realidad, su asunción ha tenido y sigue teniendo consecuencias significativas en el imaginario costarricense.

Es importante tener claro que los mitos no existen para siempre, y que además pueden transformarse con el tiempo. Por ejemplo, cambian de temática o de énfasis, es decir, se redefinen, o bien surgen nuevos mitos que coexisten o incluso reemplazan a los viejos. También es posible que varíen los efectos políticos de los mitos, esto es, que disminuya o aumente su impacto en la sociedad, así como la manera en que las personas los interiorizan.

En coyunturas de profundos cambios sociopolíticos pueden darse diversos tipos de reacciones en torno a los efectos de los mitos. En este capítulo se discuten dos. En primer lugar, en un escenario en el que una amplia mayoría ciudadana piensa que en su “comunidad” imperan el desorden y el caos, es probable que la gente renueve su fe en los mitos y estos se “rejuvenezcan”. En este caso los viejos mitos se adaptan exitosamente, para cubrir a todos los individuos que han quedado excluidos y marginados del “nuevo” imaginario social en construcción. Esta es una reacción incluyente y sería la deseable para la democracia costarricense.

No obstante, en circunstancias similares también es probable que, en lugar de ratificar su adhesión a los mitos, la ciudadanía busque romper con ellos de manera abrupta, mediante la reinterpretación y reificación de nuevos mitos con un único fin: excluir a sectores que, desde su punto de vista, no tienen legitimidad para formar parte de la “nueva” comunidad. Es interesante notar que este tipo de reacción puede provenir de cualquiera de los dos polos ideológicos de una sociedad: desde la extrema izquierda, a partir de la idea del enfrentamiento entre el pueblo y los “oligarcas y explotadores”, y desde la extrema derecha, con base en alusiones a la supremacía racial o étnica de un grupo determinado. Este escenario

se considera una reacción excluyente y sin duda es poco deseable en cualquier democracia. Desafortunadamente, en la historia moderna no es inusual.

Para tomar un caso extremo, en la Alemania nazi el (anti)valor de la superioridad aria fue promovido como un elemento constitutivo de la nacionalidad alemana y como instrumento para negar los derechos y la humanidad misma de varios segmentos de la población. Otras sociedades, sin llegar a tal desmesura, han mantenido su cohesión fomentando ideas de superioridad étnica sobre pueblos vecinos o sobre minorías dentro de su propio país (PEN, 2001).

Independientemente del origen ideológico de la reacción excluyente, su efecto es el mismo: un exacerbamiento de la división social que podría generar “coletazos antidemocráticos”, es decir, actitudes y acciones que pongan en serio peligro la estabilidad del sistema político.

En síntesis, cualquiera que sea la fuente de la identidad política, esta y la democracia no se presuponen. No solo los valores constitutivos de esa identidad pueden ser, en mayor o menor grado, no democráticos, sino que, precisamente por ello, pueden conspirar contra el funcionamiento de la democracia. Cuando los miembros de un segmento de la población creen que los de otro grupo son ciudadanos de segunda clase, o no lo son del todo, esa creencia atiza la desestabilización de un régimen, ya que los primeros encontrarían justificado y hasta razonable evitar que los segundos adquieran o ejerzan derechos. Lo contrario también es cierto. La identidad nacional puede ser una gran aliada de la democracia, si la ciudadanía profesa una cultura cívica concordante de manera total o mayoritaria con valores democráticos. En este caso las personas se reconocerían —a sí mismas y a los demás— como parte de una comunidad nacional basada en los principios de igualdad, libertad, civilismo, pluralismo político y respeto a sus derechos y su dignidad. Por ende, en una democracia de alta calidad se espera que las y los ciudadanos apoyen el sistema y se sientan parte de una comunidad que reconoce, en pie de igualdad, a las personas de distintos orígenes étnicos, políticos y sociales.

Mitos políticos atenúan el descontento

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.

Para indagar la ascendencia de los mitos sobre las personas y sus efectos sobre el descontento se diseñaron dos modelos de regresión estadística de mínimos cuadrados ordinarios, que incluyen variables individuales y políticas. La diferencia entre ambos es la incorporación, en el segundo de ellos, del factor denominado “mitos políticos”. En los dos modelos la variable por explicar es el descontento (recuadro 6.4). El procedimiento utilizado para la construcción de este índice es el mismo que se empleó en las tres dimensiones del índice de descontento.

El principal hallazgo del estudio es que los mitos de la democracia costarricense son el factor que mejor explica la

insatisfacción ciudadana: a medida que crece el rechazo a los mitos, aumenta el malestar. Además, la evidencia disponible corrobora algo ya sugerido en la sección anterior, a saber, que las variables sociodemográficas y socioeconómicas (sexo, edad, ingreso) son malos predictores del descontento. Para arribar a estas conclusiones se elaboraron dos modelos de regresión lineal con el índice de descontento (que como se ha visto mide la intensidad promedio del malestar de las personas) como variable dependiente.

En el primer modelo, que busca explicaciones al descontento sin considerar el efecto de los mitos políticos, las condiciones que se asocian de manera positiva al malestar son: haber sido víctima de un hecho delictivo, autodefinirse como de izquierda (ideología), considerar que los ciudadanos no pueden incidir en lo que hace el gobierno –un factor tradicionalmente denominado eficacia política⁴–, atribuir poca importancia a la religión y tener poco interés en la política.

Si bien estos factores permiten entender mejor el descontento como fenómeno, la combinación entre ellos es incompleta. Cuando se incorporan al análisis los mitos, en un segundo modelo de regresión, la mayoría de las variables del primer modelo pierde su poder expli-

cativo y solo pocas de ellas sobresalen. Como se aprecia en el cuadro 6.4 la incorporación del índice de mitos anula los efectos de buena parte de los factores identificados en el primer modelo. Esto quiere decir que el índice de mitos aumenta sustancialmente la capacidad del modelo para explicar el 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 este sentido, el rechazo a los mitos puede considerarse el principal disparador del descontento. Esto también significa que 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 (gráfico 6.9).

Un segundo hallazgo importante es que, contrario a lo que se cree, el hecho de que una persona haya sido víctima de un acto de corrupción en los últimos doce meses no se asocia a grados altos de malestar. Este resultado, si bien es contrario intuitivo, no necesariamente indica que

RECUADRO 6.4

Índice de mitos políticos

En este capítulo se mide el apego de los costarricenses a los mitos fundacionales de su identidad política mediante la agrupación de tres variables asociadas a otras tantas creencias, según las cuales el país es libre y democrático (**mito2**), pacífico (**mito3**) y protector de la naturaleza (**mito4**). La escala de este índice fue creada de manera que los valores más altos reflejen el mayor rechazo a los mitos y los valores más bajos, el mayor respaldo.

Complementariamente se analizaron los patrones de asociación de los mitos con otras variables, como la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (**pn4**), la preferencia de la democracia sobre otros regímenes (**dem2**), la preferencia de la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno (**ing4**) y la confianza en las elecciones (**b47a**).

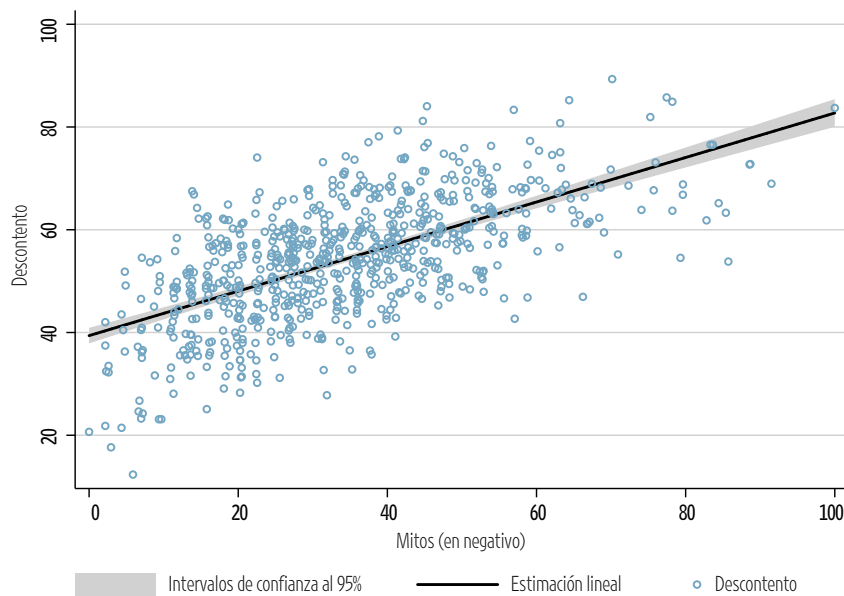
CUADRO 6.4

Factores asociados al descontento y efecto correctivo de los mitos fundacionales

Variable	Efecto en el descontento	
	Modelo sin mitos	Modelo con mitos
Victimización por crimen	Aumenta	Aumenta
Victimización por corrupción	Sin efecto	Sin efecto
Educación	Sin efecto	Sin efecto
Ingreso	Disminuye	Se anula el efecto
Sexo (mujer)	Sin efecto	Sin efecto
Edad	Sin efecto	Sin efecto
Frecuencia de atención a noticias	Sin efecto	Sin efecto
Votó en 2014	Sin efecto	Sin efecto
Ideología (izquierda)	Aumenta	Se anula el efecto
Menor percepción de incidencia en el gobierno	Aumenta	Aumenta
Religión poco importante en sus vidas	Disminuye	Se anula el efecto
Menor interés en la política	Aumenta	Disminuye
Rechazo a los mitos		Aumenta

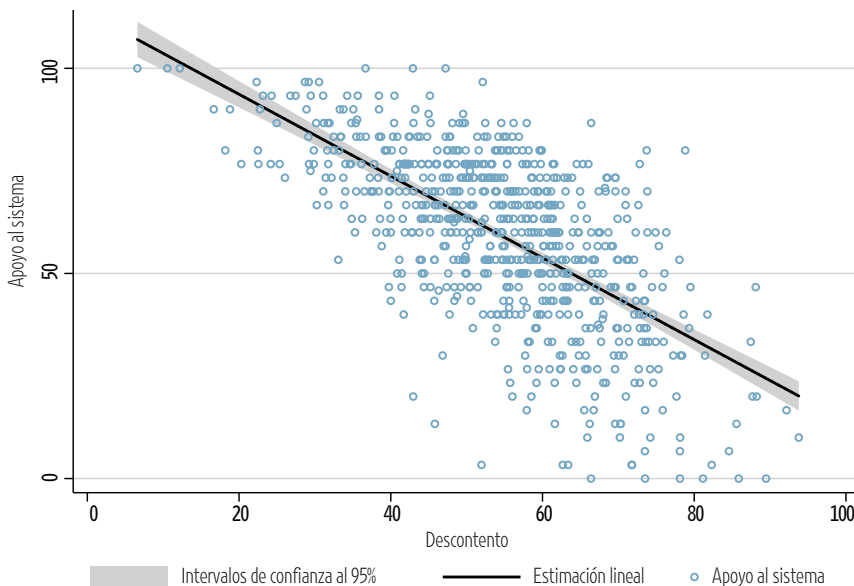
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

GRÁFICO 6.9

Relación entre los mitos y el descontento ciudadano. 2015

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

GRÁFICO 6.10

Relación entre el descontento y el apoyo al sistema político. 2015

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

situación de este tipo, pues ello es esperable en una sociedad que ya se percibe como muy afectada por el problema. En tal sentido, la victimización, que refiere a una experiencia concreta, podría no ser útil para diferenciar entre las personas que sienten alto y bajo descontento. Aún cuando este razonamiento fuese cierto, nuevos escándalos de corrupción podrían, eventualmente, aumentar los niveles actuales de malestar, sin importar la victimización.

La adhesión a los mitos y el apoyo a la democracia se refuerzan mutuamente

Como se ha planteado, el descontento puede tener profundas repercusiones en la convivencia democrática. Una forma de analizar este tema es indagar acerca del impacto del malestar en el apoyo ciudadano al sistema político. Con ese propósito se diseñaron, nuevamente, dos modelos de regresión estadística que incorporan variables individuales y políticas. En ambos casos la variable por explicar es el apoyo a la democracia y las variables explicativas son el descontento y el rechazo a los mitos fundacionales. Al igual que en las estimaciones de la sección anterior, la diferencia entre los dos modelos reside en la incorporación del índice de mitos en el segundo de ellos. En el gráfico 6.10 se aprecia que conforme crece el malestar disminuye el apoyo al sistema, mientras que en el gráfico 6.11 se observa una significativa reducción del apoyo al sistema a medida que se incrementa el rechazo a los mitos.

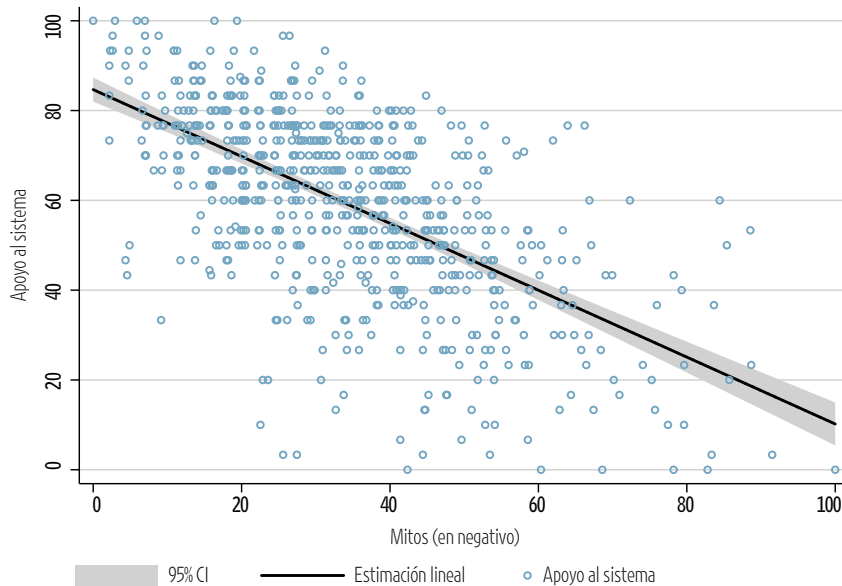
Ante estos hallazgos, es importante dilucidar si la desaprobación de los mitos tiene por sí sola, y aun en presencia del descontento, el mismo efecto disparador de la caída de la confianza ciudadana en el sistema. Si se comprobase este supuesto, sería posible afirmar que la estabilidad democrática costarricense estaría en riesgo, en caso de que el rechazo a los mitos fuese muy alto o mostrara un crecimiento desmedido por algún *shock* interno o externo imprevisto, pues ello indicaría que la población ha cambiado radicalmente su forma de imaginar las instituciones y estaría dispuesta a abandonarlas por otras alternativas, que podrían no ser del todo democráticas.

¿Es esta situación actual en Costa Rica?

la percepción de corrupción no incide en el descontento. Una hipótesis que debe ser corroborada en posteriores estudios es que la imagen del país como una sociedad corrupta puede estar ya integrada en los

niveles de insatisfacción, es decir, es un factor endógeno del malestar y sus efectos ya están incorporados en el sentir ciudadano. Por ese motivo, el descontento no aumentaría entre quienes han vivido una

GRÁFICO 6.11

Relación entre los mitos y el apoyo al sistema político. 2015

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**INDICE DE DESCONTENTO
 CIUDADANO Y MITOS
 FUNDACIONALES**

véase Meneses y Anda, 2015
www.estadonacion.or.cr

Por fortuna, no. Ciertamente los datos muestran que el rechazo a los mitos también incide de modo negativo en el apoyo a la democracia. Sin embargo, ¿qué tan alta es la desaprobación de los mitos?, ¿tiene la magnitud suficiente para poner en peligro el sistema político? De acuerdo con el Barómetro de las Américas de 2015, el promedio de rechazo a los mitos es de 34 puntos sobre 100, un nivel bastante bajo. Visto de otro modo, el respaldo a los mitos es de 66 puntos en la misma escala, un valor equiparable al que muestra el apoyo a la democracia en los mismos estudios. Esto indica que son más las personas que piensan que la sociedad costarricense es libre y democrática, pacífica y protectora de la naturaleza, que quienes opinan lo contrario. Este sin duda es un buen atributo en un contexto sociopolítico tan volátil como el de hoy en día. A pesar de que se ha deteriorado, el respaldo a la democracia aún es fuerte.

En otras palabras, el sistema político nacional está sólidamente amparado, aunque no del todo, por la firme creencia ciudadana de que la democracia sigue siendo la mejor forma de convivencia colectiva.

Por último, cabe resaltar que ninguno de los otros predictores sociodemográficos y políticos ayuda a explicar el apoyo a la democracia. En términos generales, el respaldo es similar entre la población, independientemente de su sexo, edad, nivel educativo y zona de residencia.

La solidez de los mitos

Otra interrogante de interés para este análisis es si los mitos políticos son una especie de escudo infranqueable o si, por el contrario, son vulnerables a algún factor que pueda debilitarlos. El segundo hallazgo importante de esta sección es que el efecto amortiguador de los mitos, el cual impide, por ejemplo, que el descontento provea un terreno fértil para la desestabilización del sistema, está condicionado por la edad. En concreto, la desaprobación de los mitos es ligeramente mayor en la población más joven (39 puntos en el rango de entre 26 y 35 años, y 34 puntos en el de 56 a 65 años). Conforme esta población vaya envejeciendo sus grados de rechazo podrían

aumentar, y si los niveles de los nuevos adultos jóvenes que los sustituyan son iguales, o incluso mayores, podría generarse un riesgo para la estabilidad de la democracia.

Para probar este supuesto, se incluyó en el modelo estadístico la interacción –esto es, la multiplicación de dos variables– entre el rechazo a los mitos y la edad de las personas. De acuerdo con este procedimiento, si el efecto de los mitos depende de la edad, el coeficiente de la interacción en la regresión debería ser negativo y estadísticamente significativo. En este sentido, los resultados de los modelos indican que, a medida que aumentan la desaprobación de los mitos y la edad, disminuye el respaldo a la democracia.

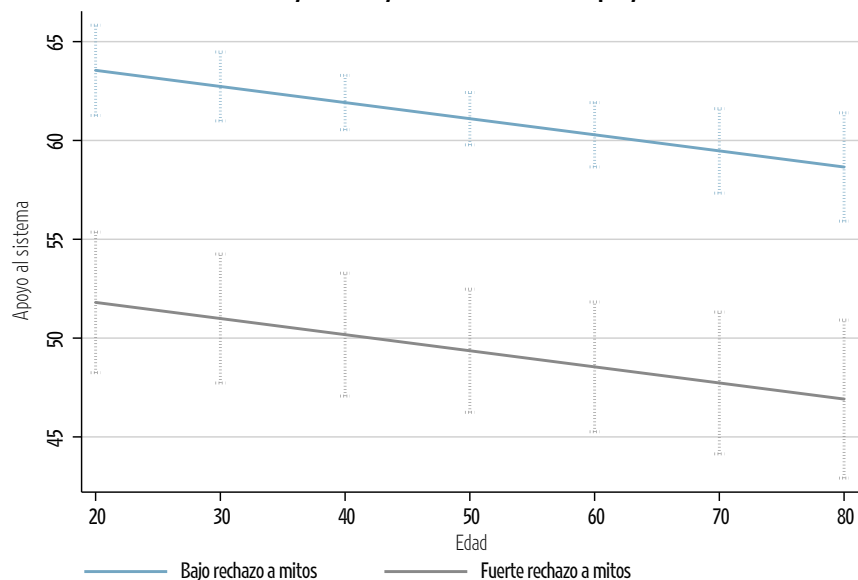
Con el objetivo de comprender mejor los efectos que el rechazo a los mitos y la edad tienen en el apoyo a la democracia, se estimaron las probabilidades de apoyo según diferentes combinaciones de esa interacción de variables, luego de estimar modelos de regresión de mínimos ordinarios cuadrados. El gráfico 6.12 muestra que, cuando se combina un mayor rechazo a los mitos con aumentos en la edad, disminuye el respaldo al sistema político. Asimismo, hay una brecha considerable en la reducción del apoyo al sistema entre las posiciones extremas de bajo/fuerte rechazo a los mitos. En conclusión, la adhesión a los mitos y el respaldo a la democracia se refuerzan mutuamente.

Las actitudes políticas de las personas más descontentas

Esta sección explora en qué medida, desde el punto de vista político, las personas descontentas se comportan de manera similar a como lo hacen los demás ciudadanos. En razón del ínfimo tamaño del grupo que exhibe altos niveles de malestar en las tres dimensiones examinadas (situación económica del país, democracia representativa y desempeño de los gobiernos), se optó por dividir a la población en dos segmentos, para contrastar sus actitudes y conductas: los individuos que muestran altos niveles de insatisfacción en dos o más dimensiones y los descontentos en una dimensión. Si los primeros fuesen un grupo numeroso, y si además su comportamiento fuese

GRÁFICO 6.12

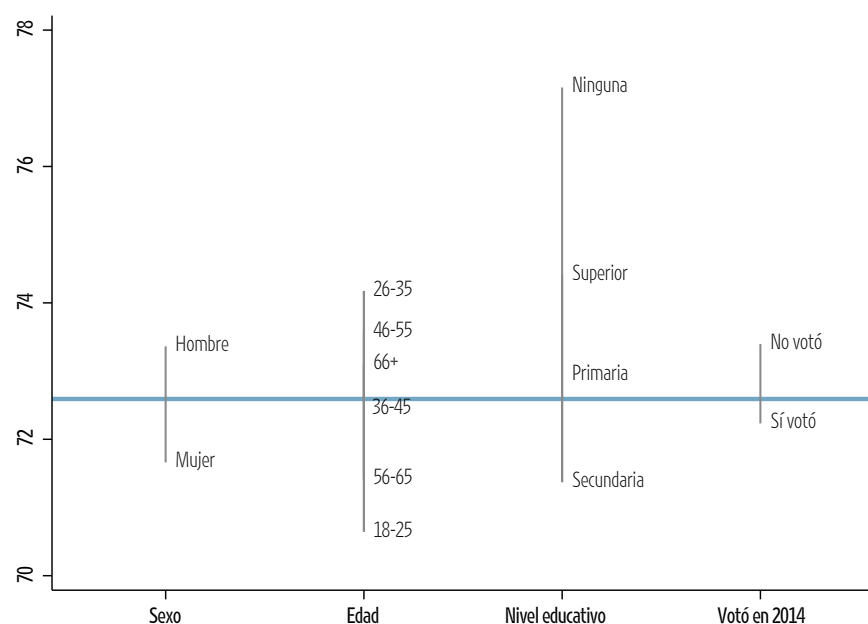
Interacción entre mitos y edad, y su efecto en el apoyo al sistema. 2015



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

GRÁFICO 6.13

Características sociodemográficas de las personas más descontentas. 2015



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

La diferencia más relevante se da en la escolaridad. Los individuos que exhiben mayor descontento en dos dimensiones o más son los que no tienen educación alguna.

El hallazgo más notable son las diferencias en las actitudes entre los muy insatisfechos y el resto de la población. En efecto, las personas agrupadas en la categoría de alto descontento en dos o más dimensiones exhiben, en promedio, niveles entre quince y veinte puntos porcentuales inferiores a los de los demás ciudadanos en los indicadores de apoyo al sistema, percepción de eficacia de la política e interés en esta última. Por otra parte, la evidencia muestra que los más insatisfechos no necesariamente tienen menores grados de tolerancia que los menos insatisfechos. Este no es un resultado insignificante, pues permite comprender las posibles repercusiones del malestar. De acuerdo con estos datos no cabría esperar, por ejemplo, que los más descontentos tengan posiciones intolerantes muy distintas a las de los menos molestos, como sí ocurre en otros temas como el apoyo al sistema, el interés en la política o la percepción de eficacia política (gráfico 6.14). Este comportamiento además es consistente con lo que sucede en el total de la población, que muestra un patrón muy similar.

En síntesis, los más descontentos no constituyen un sector político demográficamente homogéneo, aunque exhiben menores niveles de apoyo al sistema y percepción de eficacia gubernamental. Su falta de interés en la política es, además, un factor que inhibe su participación en algún movimiento, hecho que, sin embargo, no impide que puedan ser captados en el futuro.

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,

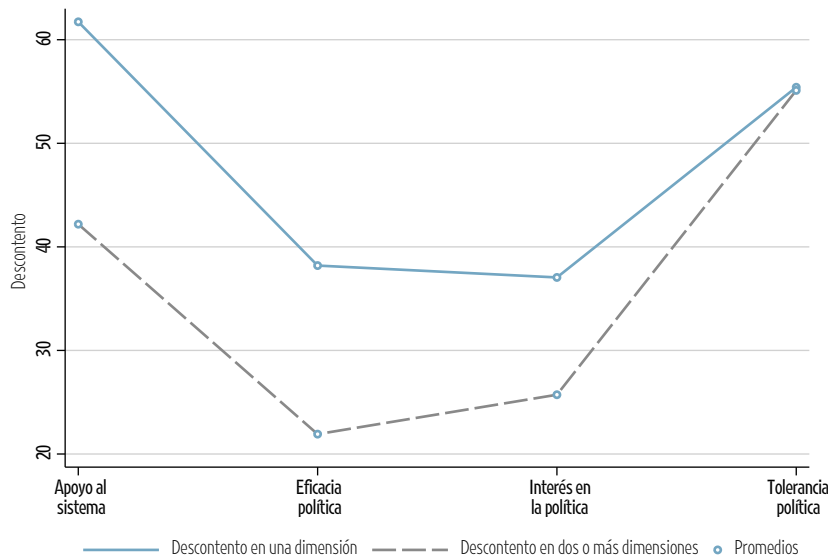
muy distinto al del resto de la población, se estaría ante una sociedad vulnerable al uso del malestar como plataforma para articular esfuerzos desestabilizadores.

El análisis lleva a dos resultados. El pri-

mero reconfirma la falta de indicios de que las personas más descontentas sean sociodemográficamente distintas al total de la población, como se desprende de la comparación de los gráficos 6.4 y 6.13.

GRÁFICO 6.14

Actores políticos, según nivel de descontento en una dimensión y en dos o más dimensiones



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

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 (recuadro 6.5). 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 todas las personas. 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: en el contexto actual, en que los individuos se atribuyen parte de la responsabilidad por el rumbo del país, el malestar puede convertirse en una poderosa fuerza transformadora.

Las reacciones ante relatos contrastantes sobre la situación nacional

¿Cómo reaccionan los descontentos a un estímulo optimista sobre el país?

Un primer supuesto que interesaba explorar era si las personas descontentas, al ser expuestas a un mensaje optimista sobre el país, disminuían su malestar. De ser así, podría argumentarse que su insatisfacción es fomentada principalmente por elementos coyunturales o por una frecuente exposición a imágenes o relatos negativos y, entonces, podría no tratarse de un sentimiento genuino. Este estímulo generó cuatro tipos de reacciones. Por un lado, emocionó a algunos, que

RECUADRO 6.5

Sesiones y participantes en grupos focales de ciudadanos descontentos

Como parte de los trabajos de investigación efectuados para este capítulo, se encargó a la empresa encuestadora Unimer la realización de seis sesiones de grupo. En total se contó con 37 participantes, 18 residentes en la Gran Área Metropolitana (GAM) y 19 en otras ciudades. El público objetivo eran hombres y mujeres de entre 25 y 55 años de edad, residentes en la GAM urbana y en las ciudades de Liberia, Pérez Zeledón y Limón, y de nivel socioeconómico medio típico. Esto último se determinó con base en los indicadores de Unimer, que consideran las siguientes variables: nivel educativo (de la persona consultada y del jefe o jefa de su hogar), condición de empleo y tipo de trabajo desempeñado (por la persona entrevistada y por el jefe o jefa de su hogar), tenencia de automóvil y sus características e ingresos mensuales totales. Para identificar los niveles de descontento se aplicó un cuestionario que contenía preguntas sobre la situación del país, el apoyo a la democracia y la confianza en el gobierno y diversas instituciones públicas.

Las sesiones grupales se llevaron a cabo entre el 9 y el 14 de mayo de 2016. Las tres reuniones de la GAM se dividieron según grados de descontento –alto, medio y bajo– mientras que en las realizadas fuera del área metropolitana se mezclaron participantes de los distintos niveles de malestar.

En todos los casos los participantes fueron expuestos a tres estímulos audiovisuales (vídeos) relacionados con la situación del país y preparados exclusivamente para el estudio: uno optimista, cuyo mensaje era “No estamos tan mal, el país vale la pena”; uno pesimista, en el cual se planteaba que “Costa Rica está al borde del abismo”, y uno en que las personas tenían que escoger opciones de una lista de posibles salidas para la situación que aqueja al país. Las alternativas iban desde posiciones extremas como: “Necesitamos un dictador que ponga orden” o “Hay que anexarse Estados Unidos”, hasta “Hay que limpiar y meterse a los partidos políticos que tenemos”.

manifestaron su orgullo por vivir en una nación que se ha esforzado por proteger sus logros; para ellos el vídeo hacía un llamado a tener una visión más equilibrada de Costa Rica. Para un segundo grupo, pese a los problemas, ha habido avances importantes, como el acceso universal a una salud de calidad a bajo costo, la democracia, la protección del ambiente, la relativa tranquilidad, la educación para todos y el Estado social de derecho; estas personas expresaron que no todo es negativo y que es posible enderezar el rumbo del país.

Sin embargo, el vídeo optimista acentuó la tristeza en unos y el enojo en otros. Los primeros sintieron dolor al constatar el deterioro del país y que la mayoría de los logros mencionados son del siglo XX; además señalaron que los beneficios de vivir en Costa Rica no están al alcance de todos. Los segundos mostraron enojo o rabia, pues a su juicio el vídeo era “un intento de tapar el sol con un dedo”, que “maquillaba los graves problemas del país”, llamaba al conformismo y estaba hecho para vender una imagen en el exterior y agradar al turista. Indistintamente de su reacción, los cuatro grupos comparten una idea principal: el hecho de que en el pasado los costarricenses fueron capaces de hacer cosas positivas los motiva a actuar para detener el deterioro. En conclusión, a los descontentos no los convence la visión puramente optimista del país.

¿Cómo reaccionan los descontentos aun estímulo pesimista sobre el país?

El segundo aspecto que interesaba analizar era si el malestar se incrementaba cuando las personas eran expuestas a un vídeo pesimista sobre la situación y el futuro del país. De comprobarse este supuesto, el descontento podría seguir creciendo conforme aumente la exposición de los ciudadanos a relatos cargados de imágenes negativas. En caso contrario se entendería que, para los insatisfechos, el país no está al borde del abismo y se vislumbran algunas salidas.

En este caso, para capturar los gestos faciales de las personas se utilizó una novedosa herramienta denominada Facemap®, que permite el reconocimiento de microexpresiones. Este instrumento,

RECUADRO 6.6

Sesiones y participantes en grupos focales de ciudadanos descontentos

Para analizar las emociones suscitadas por el estímulo pesimista se pidió a los participantes que, de manera individual y en actitud relajada, se sentaran ante una pantalla de televisión sin imágenes, mirando al frente, para tomar sus reacciones faciales. Luego se les filmó mientras observaban el primer vídeo y se registraron sus reacciones mediante un software desarrollado por el Instituto Eckman, de Estados Unidos. Este reconoce diversas intensidades de siete emociones -alegría, sorpresa, enojo, temor, desprecio, disgusto y tristeza- que se manifiestan universalmente mediante las mismas microexpresiones faciales. Además, el software arroja una noción de la valencia emocional (positiva, negativa y neutra) de esas reacciones.

Al final de la prueba se calculó la incidencia de cada emoción y su dirección con respecto al total de emociones suscitadas por el estímulo. Las características del reclutamiento se vieron reflejadas en los resultados, que oscilaron entre significativamente negativos y extremadamente negativos.

De acuerdo con la herramienta Facemap, una emoción es dominante cuando su probabilidad supera en forma estadísticamente significativa al resto de las emociones. En este proceso entran en juego varios factores:

- El número de microexpresiones de cada participante que apuntaron a una emoción específica en cada momento del vídeo.

- La intensidad con que se manifestó la emoción.
- La direccionalidad de cada expresión.

Los resultados indican que el **enojo** se registró con frecuencia y además con una intensidad y una direccionalidad semejantes; de ahí que tuviera una fuerte presencia en todos los grupos. Por otra parte, la **alegría** se presentó con frecuencia pero con intensidades y direccionalidades distintas, lo que moderó su peso frente a otras emociones. Algo similar ocurrió al considerar las valencias: la **negativa** fue frecuente y consistente a lo largo del vídeo, mientras que la **positiva** fue poco frecuente y tuvo una alta variabilidad.

En los gráficos 6.15, el eje gris ilustra la duración del estímulo, lo que permite identificar qué parte de este suscitó una reacción determinada. Para comprenderlos mejor hay que considerar dos factores: la intensidad y la variabilidad. En el gráfico 6.15a las líneas de color indican la presencia de las reacciones y los picos muestran momentos de mayor intensidad. La oscilación representa la variabilidad en las emociones. Por ejemplo, en un 19% de los casos predominó la alegría, pero con grandes variaciones entre los participantes. El gráfico 6.15b muestra la dirección de las reacciones y el porcentaje de ocasiones en que esta predominó, en tanto que las oscilaciones reflejan la variabilidad en la dirección de las emociones. Por ejemplo, en el caso de la dirección negativa, en la mitad de las ocasiones hubo una fuerte presencia de este tipo de reacciones y poca variabilidad, es decir, la dirección fue uniformemente negativa.

Fuente: Unimer, 2016.

que se aplica en Neurociencia, registra en veinticuatro cuadros por segundo las reacciones espontáneas ante estímulos audiovisuales y las contrasta con una base de datos desarrollada por el Instituto Paul Eckman, de Estados Unidos. El objetivo era captar las emociones de los participantes en tiempo real y determinar cuáles eran predominantes y en qué

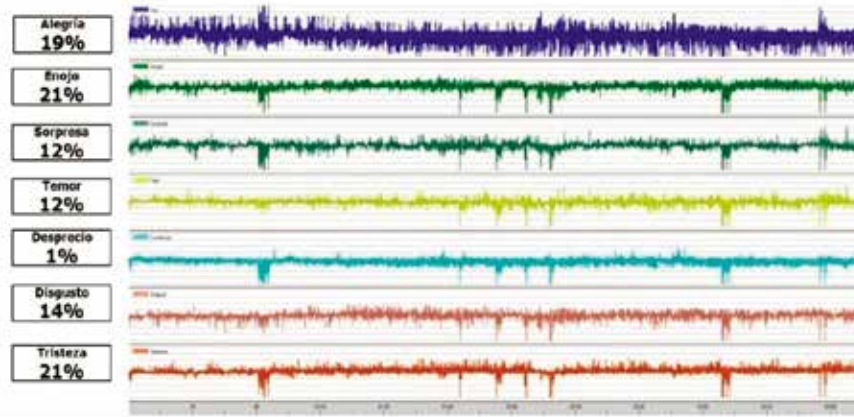
momentos. Esta herramienta se empleó únicamente para el estímulo negativo, con la expectativa de que produjera las mayores reacciones (recuadro 6.6).

Como era de esperar, el estímulo pesimista suscitó una fuerte reacción racional y emocional. No obstante, el efecto no fue igual en todas las personas. En las sesiones hubo consenso de que el

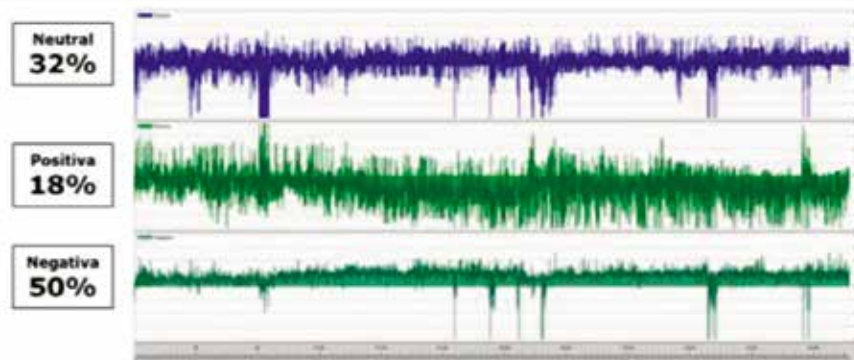
GRÁFICO 6.15

Resultados de la exposición a un vídeo pesimista sobre la situación y futuro del país, para los ciudadanos altamente descontentos

a) Tipo de emociones



b) Dirección de las emociones



Fuente: Elaboración propia con base en Unimer, 2016.

vídeo mostraba situaciones reales, que se podían constatar a través de las noticias en los medios. Luego de ver el vídeo se pidió a los participantes que lo evaluaran en una escala de 1 a 10 puntos, entendiendo que 10 era total acuerdo y 1 ningún acuerdo. La calificación promedio fue de 8,6, es decir, muchos estuvieron muy de acuerdo con el mensaje negativo. Solo seis personas asignaron puntuaciones inferiores a 8 (entre 5 y 7) y argumentaron que el vídeo se centraba demasiado en aspectos negativos, aunque coincidieron con los demás en que lo mostrado era una realidad.

Para los participantes el país no anda bien, o no todo lo bien que podría dados su historia y logros pasados. Lo interesante de este ejercicio es que, cuando se les pidió que identificaran al responsable o responsables de esta situación, las personas descontentas repartieron las

culpas entre dos actores: el Gobierno y la ciudadanía. El primero es percibido como ineficaz, paralizado y desbordado. También se señaló a los gobiernos locales, la Asamblea Legislativa, los partidos políticos y los sindicatos. En cuanto a la ciudadanía, se criticó que no se informa bien, no participa, no se esfuerza por dar lo mejor de sí, tiende a delegar la educación de los hijos en los maestros y contribuye a la contaminación de los ríos y la congestión vehicular. Solo una minoría de los consultados, de un perfil socioeconómico más bajo o un nivel de descontento mayor, eximió a los ciudadanos de cualquier responsabilidad.

Entre los temas que causaron más impacto están: el incremento de la pobreza y la inseguridad ciudadana—que se atribuyó al creciente desempleo, que además está abriendo la puerta al narcotráfico, la drogadicción y el sicariato—, el

mal estado de la infraestructura (carreteras y puentes), la irresponsabilidad e ineficiencia de los políticos, la corrupción generalizada, la contaminación por la basura, el irrespeto a la leyes y la percepción de que el sistema de administración de justicia da un trato diferenciado a ricos y pobres.

En la discusión afloraron imágenes negativas como: “tenemos la casa desordenada”, “el país se nos está descomiendo por todos lados”, “el país va como el cangrejo...se nos va de las manos”. Se habló de Costa Rica como una nación que tiene buenas bases (el Estado de derecho, las instituciones de bienestar social), donde hay libertad de expresión y democracia, pero que está dejando por fuera a los menos educados y los menos relacionados con la tecnología. Los participantes lo definieron como un país entrabado y complejo, a merced de grupos de interés que buscan su propio beneficio, donde es muy difícil negociar, lo que resta capacidad al Gobierno para llevar adelante sus proyectos.

El análisis de las emociones mediante la herramienta Facemap® mostró una respuesta diferenciada según el nivel original de descontento. Los participantes con bajo grado de malestar expresaron más enojo y sorpresa, aunque la mayoría de sus reacciones fue neutra. Se indignaron al ver las imágenes y escuchar el mensaje, pero no de modo radical.

Los descontentos en un nivel intermedio registraron menos enojo, pero más disgusto y tristeza. Hubo equilibrio entre las reacciones negativas (44%) y neutras (42%).

En el grupo de alto descontento, seis de las siete emociones medidas fueron observadas en más del 10% de las reacciones y la mitad de ellas con una carga negativa, lo que denota una complejidad mayor. Los participantes manifestaron tristeza, enojo y alegría (que luego explicaron, tanto en tono de burla como de alivio al ver que otros compartían sus opiniones). También mostraron disgusto y sorpresa, y fueron el grupo que registró la mayor incidencia de temor.

Estos resultados se reflejaron posteriormente en la sesión conjunta. Los grupos extremos del descontento —bajo y alto— tendieron a buscar un equilibrio entre

los aspectos negativos y positivos: los primeros porque ya desde el inicio habían manifestado que “no todo está mal en Costa Rica” y los segundos porque, aun cuando se sigan profundizando los problemas del país, descartan las soluciones radicales y quieren encontrar respuestas dentro del sistema.

En marcado contraste con los anteriores, el grupo intermedio fue más crítico del sistema político y tuvo una reacción más negativa al vídeo optimista, que la mayoría calificó de “maquillaje” o de “tapar el sol con un dedo”. El enojo entre los participantes se exacerbó al encontrar que otros compartían su opinión.

El vídeo pesimista incluía afirmaciones controversiales ante la cuales interesaba examinar las respuestas de las personas descontentas. En primer lugar, se hablaba de la necesidad de una “mano dura” para resolver los problemas del país. En el contexto nacional, esta idease refiere a un liderazgo claro, que opere dentro de la legalidad y vele porque la ley se cumpla, sin distinción de condiciones sociales. En ningún caso se alude a una dictadura como las que han tenido varias naciones latinoamericanas. Lo que se pide es claridad y firmeza para: fijar el rumbo del país, promulgar leyes que castiguen a los corruptos, aplicar las leyes en general, promover la continuidad de los programas económicos y sociales de administraciones anteriores, cumplir promesas de campaña, sancionar su incumplimiento, cobrar impuestos y eliminar exoneraciones, evitar los excesos en la función pública y lograr acuerdos que beneficien a toda la sociedad.

En segundo lugar, ante el tema de la inseguridad ciudadana la gran mayoría consideró que tomar la justicia en las propias manos profundizaría el problema. Sin embargo, algunas personas manifestaron que no lo descartan como último recurso.

Por último, interesaba conocer la opinión de los grupos sobre la democracia como forma de gobierno. Los participantes la conciben como un conjunto de derechos y deberes relacionados con la libertad para elegir a las autoridades públicas, el ejercicio del voto y el respeto a los derechos humanos. Desde ese punto de vista, es una alternativa totalmente

opuesta a la dictadura y la opresión.

Algunas de las personas consultadas señalaron que la democracia costarricense sí funciona y sigue siendo piedra angular de la identidad colectiva. Existe libertad de expresión, elecciones libres y alternancia en el ejercicio de poder. Para ellas el origen de los problemas está en los partidos, que han sido cooptados por actores corruptos y pequeños grupos que defienden intereses que no son los de la mayoría.

No obstante, también hubo panelistas que dudaron si lo que tiene el país en realidad se puede considerar una democracia. En este sentido argumentaron que, aunque hay muchos partidos nuevos, el poder se lo disputan “siempre los mismos”. En este grupo algunas personas cuestionaron fuertemente la reelección presidencial. Incluso se habló de una democracia “disminuida”, por ser un sistema lleno de políticos inoperantes, donde privan demasiados intereses fraccionados que dificultan cualquier negociación, se incumplen las leyes y promesas, hay falta de transparencia y los presidentes están maniatados por la conformación de la Asamblea Legislativa. Algunos participantes manifestaron que no votan porque no ven opciones y, por ello, defienden su derecho a abstenerse. Piensan que, por mucho que haya costado el derecho al sufragio, ejercerlo mecánicamente o por obligación no es una opción válida.

La Asamblea Legislativa concentró gran parte de las críticas al sistema político. El alto número de bancadas, la actitud de los diputados, en particular su falta de preparación y compromiso con el país, así como el bloqueo de las iniciativas sobre temas relevantes para el conjunto de la población, son algunas de las críticas principales.

Un hallazgo particularmente relevante es que, al preguntar cuál de los vídeos resumía mejor la opinión de los participantes sobre la situación nacional, la mayoría eligió una combinación de ambos, pues así se lograba mostrar “las dos caras del país”. Una importante minoría (cerca de un tercio) se inclinó por el vídeo pesimista, pues a su juicio era el que presentaba la realidad del país y es preferible visualizar los proble-

mas para poder mejorar. Esta constatación está en línea con lo planteado por el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*, sobre la coexistencia de dos visiones contrastantes del país (PEN, 2013).

Solo dos panelistas optaron por el vídeo optimista e indicaron que preferían centrarse en lo positivo, con tal de que se logren los cambios necesarios. Indistintamente de su opinión, la mayoría coincidió en que los costarricenses se decantarían por la visión pesimista, porque era la más realista.

Soluciones ciudadanas en respuesta a la situación del país no son radicales

En todas las sesiones de grupo las personas fueron expuestas a un tercer estímulo, a saber, un vídeo que presentaba seis propuestas para resolver la situación del país (recuadro 6.7). Posteriormente se pidió a los participantes que hicieran un ranking de las tres más relevantes y una justificación del orden establecido. En este caso interesaba saber si los descontentos se inclinaban más por propuestas extremas y radicales, versus alternativas menos rupturistas.

De las seis propuestas planteadas, la de “hacer una limpieza” en los partidos políticos (propuesta 3 en el recuadro 6.7) fue escogida como la más viable por más de la mitad de los participantes. Aunque perciben que no es una tarea sencilla, la consideran fundamental para restablecer la confianza, pues “ahí es donde está el tumor”, donde se han entronizado “el chorizo y la corrupción de los peces gordos”.

La segunda opción en importancia fue la de hacer cumplir la ley para todos y endurecer las penas para los corruptos, los evasores de impuestos y los delincuentes más violentos (propuesta 4). Interesa no solo que los castigos sean más severos, sino también, ante todo, que estos se cumplan para todos por igual, sin distinción de clase social.

La tercera alternativa más seleccionada fue la que se centra en el esfuerzo individual (propuesta 1). Esta opción había aflorado espontáneamente durante la discusión de los primeros estímulos, en la cual los participantes reconocieron que “todos tenemos responsabilidad por

lo que pasa en el país”. Señalaron que es necesario que más personas se decidan a actuar para conformar una masa crítica de ciudadanos que trabajen por Costa Rica, pues dejarlo todo en manos de los políticos es como “barrer la casa sin correr los muebles”. Ese cambio se concretaría mediante acciones como ser más responsables y proactivos en el trabajo, más exigentes con las autoridades electas, sobre todo las municipales, y más participativos en las comunidades y en la política.

La creación de un partido político no recibió apoyo pues, para la mayoría de los panelistas, las nuevas agrupaciones nacen con los mismos vicios de las anteriores, y sus fundadores típicamente provienen de ellas. La mayor proporción de quienes escogieron esta alternativa reside en Liberia, donde se observó cansancio con los partidos tradicionales. Anhelan “gente nueva con mentes frescas, nuevas generaciones con nuevas oportunidades”.

Según quienes no apoyaron esta alternativa, es difícil para alguien desconocido y sin trayectoria política postularse para un cargo, pues “hay que ser reconocido”. Un partido de gente totalmente nueva no lograría atraer a la gente. “Uno desconfía de lo que no conoce”. Y si consiguiera llamar la atención, tardaría mucho en consolidarse y desarrollar una maquinaria electoral que le permitiera llegar al poder. Además, existe la preocupación de que nuevos partidos fragmenten aun más la Asamblea Legislativa y entorpezcan la negociación política, ya de por sí difícil en la actualidad.

La opción de un dictador no es viable a juicio de la gran mayoría, porque en Costa Rica “no tenemos mentalidad para eso”. Los participantes dijeron conocer acerca de las dictaduras en otros países y no querrían replicarlas en este. Si bien desearían que alguien ponga orden, en este momento no perciben que exista un líder lo suficientemente visionario para sacar al país de la situación actual, y en todo caso esperarían que lo hiciera respetando el Estado de derecho.

Por último, la opción de anexarse a Estados Unidos tampoco tuvo apoyo, pues sería “pasarle la pelota a alguien más y no asumir responsabilidades”. Algunos participantes reconocieron que, si bien se

RECUADRO 6.7

Resumen de propuestas planteadas en los grupos focales de ciudadanos descontentos

Propuesta 1: En este país no se puede hacer nada. Así no iremos a ningún lado. Lo que se ocupa es que cada uno de nosotros haga lo mejor que pueda y, a punta de esfuerzos y sacrificios individuales, saldremos adelante.

Propuesta 2: Necesitamos a un dictador que ponga orden y haga cosas, por las buenas o por las malas. ¡Y al que no le guste, salado... que se aguante!

Propuesta 3: La alternativa es sacar a los vividores, los corruptos y los sinvergüenzas de los partidos políticos que tenemos. Hay que meterse a esos partidos para limpiarlos y para que la gente vuelva a creer en ellos.

Propuesta 4: En este país la gente está acostumbrada a hacer lo que le da la gana. Ocupamos que la policía esté en la calle haciendo cumplir la ley, sin distinción de clase social. Hay que endurecer las penas de cárcel para los criminales, los corruptos y los evasores de impuestos. Tenemos que acabar con el chorizo a cualquier nivel.

Propuesta 5: Tenemos que fundar un nuevo partido político y traer solo a gente buena, nada de mala hierba. Ahí solo pueden estar los más preparados y los que no tienen rabo que les majen.

Propuesta 6: ¿Para qué seguir apostando por un país sin futuro? Mejor pedimos la anexión a Estados Unidos y así acabamos de una vez por todas con nuestros problemas.

puede aprender mucho de ese país por su trayectoria democrática, el respeto a las leyes y su capacidad para emprender grandes obras, saben por experiencia propia o por referencias que la vida allí puede ser muy dura, incluso más que en Costa Rica, y que el país no está exento de problemas.

En general, los panelistas indicaron que los problemas nacionales no se resuelven con una sola de las opciones comentadas, sino con una combinación de las tres más votadas: la limpieza de partidos, la justicia igual para todos y el esfuerzo individual. Sobre el orden de estas opciones, sin embargo, no hubo acuerdo, pues para algunos es imprescindible que los políticos den el primer paso y el ejemplo, mientras que otros consideran que el cambio empieza a nivel individual; si se espera a que los demás actúen, el cambio podría no llegar nunca.

Como se ha venido reiterando a lo largo de este capítulo, el descontento puede tener serias repercusiones en la convivencia democrática. Niveles extremos de malestar ciudadano podrían ser el germen para el surgimiento de grupos

o propuestas antisistema que pongan en peligro la continuidad de la democracia. Sin embargo, la insatisfacción de la ciudadanía no es del todo negativa. Como quedó claro en el estudio aquí reseñado, si se canaliza bien, el descontento, antes que ser un factor destructivo, puede convertirse en una potente fuerza reformadora del *statu quo*.

Apoyo de los descontentos a la democracia 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 sus siglas en inglés), a fin de determinar si es muy distinto al del resto de la población. Se encontró que, efectivamente, las personas insatisfechas tienen niveles más bajos de respaldo al sistema político: 53 puntos en la escala de 0 a 100, versus 59 puntos de los costarricenses en gene-

ral. 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 6.17), 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 resumen, 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. Un último estudio, que se resume enseguida, corrobora estos resultados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SESIONES GRUPALES CON PERSONAS DESCONTENTAS

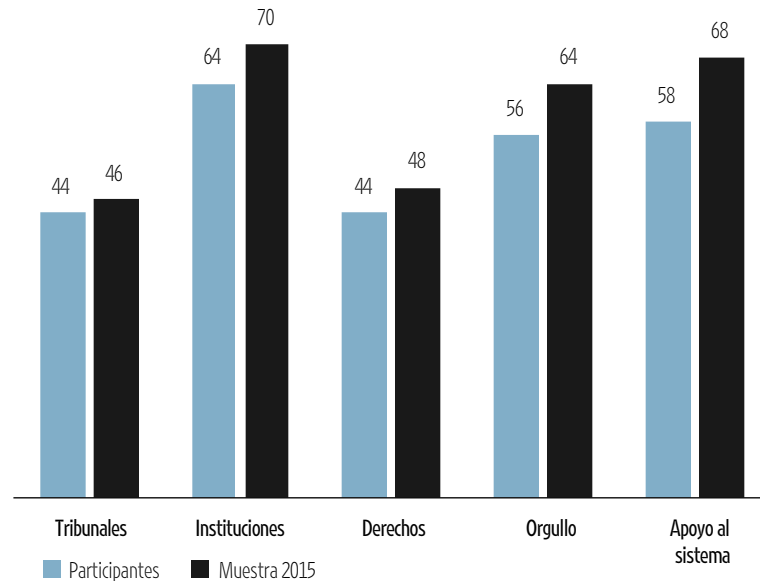
Véase Unimer, 2016, en www.estadonacion.or.cr

¿Cómo se refieren los costarricenses a la situación del país?

Durante enero y febrero de 2015, en el marco de la preparación del cuestionario del estudio de cultura política de Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) de ese año, el PEN llevó a cabo veinte entrevistas en profundidad a ciudadanos de distintas características sociodemográficas y lugares de residencia. Para la conversación se construyó una guía semiestructurada, pues la intención era profundizar en la opinión de los consultados sobre la situación del país en general, además de probar algunas

GRÁFICO 6.16

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).

preguntas nuevas antes de incorporarlas al cuestionario. Las veinte entrevistas se transcribieron en su totalidad, de manera que el texto recuperara fielmente el tipo de conversación que se dio. Al final del proceso fue posible descartar varias preguntas, cambiar la redacción o el enfoque de otras e incluso añadir algunas nuevas.

Dado que buena parte de esas conversaciones giró en torno al tema del malestar con la situación del país, para el presente capítulo se echó mano de ese material de investigación y, de una manera novedosa, se exploró la manera en que las y los costarricenses se refieren al descontento en su vivencia cotidiana. Concretamente interesaba saber ¿qué es el malestar desde la perspectiva de la ciudadanía?, ¿con qué está asociado? y ¿hacia quién o quiénes está dirigido? Con ese propósito se transcribieron las entrevistas y los textos resultantes se procesaron digitalmente, para efectuar un análisis de redes semánticas (Diesner y Carley, 2004; Knoke y Yang, 2008). El estudio fue realizado en conjunto por el Laboratorio de Investigación e Innovación Tecnológica de la UNED (LIIT) y el PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PERCEPCIONES SOBRE LA SITUACIÓN DEL PAÍS

Véase Céspedes y Segura, 2016, en www.estadonacion.or.cr

El gráfico 6.16 muestra los resultados de ese ejercicio. Para facilitar su comprensión es necesario mencionar tres detalles: i) el tamaño de las palabras refleja la importancia que los entrevistados les atribuyen, ii) los colores simbolizan conceptos que se agrupan entre sí, y iii) las líneas que unen los términos representan los vínculos que estos tienen al analizarlos como redes de texto.

Teniendo en cuenta estos aspectos es posible imaginar dos grandes secciones del gráfico. La primera, donde sobresalen los conceptos de color amarillo, evidencia que para las personas la situación del país es importante en sus vidas. Asimismo, la forma en que los entrevistados se refieren a Costa Rica se asocia a conceptos como “gente” y “trabajo”. Esto apunta a que los ciudadanos, antes que atribuir toda la responsabilidad a los actores políticos,

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Ronald Alfaro Redondo.

La edición técnica la efectuaron Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas-Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos: *Índice de descontento ciudadano*, de Ronald Alfaro Redondo y Jesús Guzmán; *Descontento ciudadano y sus definiciones*, de Andrea Arias; *Redes conceptuales y descontento ciudadano*, de Adriana Céspedes y Andrés Segura; *Sesiones grupales con personas descontentas*, de Unimer.

Por sus insumos y contribuciones se agradece a Rodolfo González, Rigoberto Quirós y Alexander Otárola, director, editor y asistente de redacción, respectivamente, del programa “7 Días”, de Teletica Canal 7. Asimismo, se agradece a Luis Thomas, Oscar Cruz y Roberto Peralta, de la empresa Nuav, por la edición y producción audiovisual de materiales para el capítulo, así como a Carlos Valverde, Lucía Blandino, Mauricio Morales, Yessenia Soto, Diana Salas y Marco Crawford, quienes colaboraron en los vídeos de las propuestas de solución a los problemas del país. Por último se agradece a Hosana Barquero y Erick Valdelomar, de la agencia de comunicación Insignia/ng.

Un agradecimiento especial al programa “7 Días”, de canal 7, y a su director Rodolfo González, por el invaluable aporte del material audiovisual con el que se prepararon los vídeos utilizados en este capítulo.

Por su revisión y comentarios se agradece a Ciska Raventós quien fungió como lectora crítica del borrador final del capítulo, así como a Vera Brenes, Vladimir González, Karen Chacón, Miguel Gutiérrez, Steffan Gómez, Mario Herrera, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell, del PEN.

Los talleres de consulta se realizaron los días 14 de junio y 8 de agosto de 2016, con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Felipe Alpízar, Hosana Barquero, Diego Brenes, Adriana Céspedes, Karen Chacón, Hazel Díaz, Rowland Espinoza, Max Esquivel, Héctor Fernández, Steffan Gómez, Vladimir González, Orlando Guevara, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Gerardo Hernández, Juan Huaylupo, María Estelí Jarquín, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Hugo Picado, Adrián Pignataro, Ciska Raventós, Juan Pablo Sáenz, Andrés Segura, Ariel Solórzano, Catalina Trejos, Ana Jimena Vargas, Jorge Vargas Cullell y Dunia Villalobos.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Ariel Solórzano y Ronald Alfaro Redondo.

NOTAS

1 No se argumenta una superioridad del bipartidismo frente a otras configuraciones posibles de un sistema de partidos, sino simplemente el hecho de que, frente a la inestabilidad de décadas previas, el sistema de partidos se “institucionalizó” (Mainwaring y Scully, 1995).

2 Se refiere a la proporción de personas que, en una escala de 1 (nada) a 7 (mucho), asignaban 6 o 7 a la pregunta de hasta qué punto confían en la institución. Los porcentajes están redondeados.

3 En el taller de consulta sobre este capítulo se mencionó que los niveles de descontento ciudadano previos a la caída del bipartidismo parecían ser mayores que los actuales.

4 La eficacia política es un factor de especial trascendencia. La combinación de alto descontento con una percepción de baja eficacia podría hacer que la gente se retire de la política. En sentido inverso, un alto descontento sumado a una percepción de alta eficacia podría ayudar a desentrabar el sistema.

5 Un mismo estímulo puede generar emociones complejas (más de una a la vez). Por ejemplo, la burla mueve los indicadores de alegría y desprecio, o los de alegría y disgusto.

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

Anexo Metodológico

Introducción

Uno de los principales objetivos del *Informe Estado de la Nación* es proveer información oportuna, que permita conocer el avance del país en el logro de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible. En su preparación cada año interviene una amplia red de instituciones e investigadores, quienes colaboran con el suministro de datos actualizados y la aplicación de técnicas y mediciones novedosas, que facilitan una comprensión más objetiva de la realidad nacional. Con la incorporación de distintos instrumentos metodológicos se pretende dar una sólida base técnica a los hallazgos presentados en cada capítulo.

En este Anexo Metodológico se exponen los procedimientos seguidos para el abordaje de algunos temas incluidos en esta edición. Para los capítulos “Equidad e integración social” y “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” se sintetiza la metodología seguida en la estimación de un modelo de predicción de la pertenencia a un sector económico y la posible movilidad laboral si se cambian algunas características de las personas, así como el impacto que tendría sobre el bienestar de los hogares el ingreso promedio que podrían percibir en el nuevo trabajo.

Otros cinco temas corresponden al capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, a saber: i) modelo de los factores determinantes del salario por hora, ii) análisis de los encadenamientos productivos, iii) estudio de la productividad laboral en Costa Rica,

iv) perfil sociodemográfico de la moral fiscal, y v) deficiencias en el diseño del impuesto sobre la renta de las empresas.

Para el capítulo “Armonía con la naturaleza” se incluye el procedimiento seguido para valorar la labor que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) en las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y la efectividad de los instrumentos que se utilizan en ese proceso. También se expone la metodología de construcción de un índice agregado que valora la presencia o no de prácticas sostenibles o amigables con el ambiente en las fincas del país, con datos del VI Censo Nacional Agropecuario, de 2014.

A su vez, el capítulo “Fortalecimiento de la democracia”, aporta un análisis de redes conceptuales aplicado a la oferta programática de los partidos políticos y una aproximación novedosa al tema de las acciones colectivas, mediante un estudio de series de tiempo. También se explican los detalles de un análisis de supervivencia realizado con el objetivo de identificar factores que agilizan el trámite legislativo, ya sea reduciendo los tiempos de aprobación o aumentando la probabilidad de que un proyecto se convierta en ley.

Finalmente, para el capítulo “El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica”, se describen los aspectos técnicos de la encuesta de cultura política “Barómetro de las Américas” del 2015. También se expone el método aplicado en una serie de entrevistas efectuadas con el propósito de entender mejor el fenómeno del descontento ciudadano.

Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social

Simulaciones de movilidad laboral

Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2015, el mercado laboral costarricense tiene aproximadamente 2.077.348 personas ocupadas. Características sociodemográficas como sexo, nivel educativo, zona de residencia, titulación y dominio de un segundo idioma, entre otras, determinan los sectores económicos en los cuales se inserta esta población y el ingreso que percibe.

Con el objetivo de precisar la relación entre esas características y la pertenencia a sectores económicos específicos, así como la posible movilidad laboral entre ellos, Segura (2016) construyó varios modelos de predicción con las variables de la Enaho 2015. Como punto de partida, se consultaron dos investigaciones, realizadas por Meneses y Anda (2015) y Jiménez-Fontana y Segura (2015). Los modelos aportaron insumos para los capítulos “Equidad e integración social” y “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”.

Las simulaciones se realizaron con técnicas en minería de datos. El método predictivo¹ requiere contar con un conjunto de datos para “entrenar y evaluar” el modelo, es decir, sobre esos datos se prueban y ajustan los parámetros para obtener los resultados más precisos. Para llevar a cabo este proceso se utilizaron las Enaho de 2013 y 2014. Una vez construido el modelo, se efectuaron las predicciones con la información de la Enaho 2015.

El trabajo incluyó la recodificación de algunas variables y la construcción de otras. Por ejemplo, el nivel educativo, el dominio de un segundo idioma y la titulación se combinaron para generar el indicador “capacidades”, conformado por cinco categorías: secundaria incompleta sin segundo idioma, secundaria académica completa sin segundo idioma, técnico titulado o segundo idioma sin título académico, tres o más años de universidad sin segundo idioma y tres o más años de universidad con dominio de un segundo idioma.

La edad fue recodificada para generar seis grupos decenales. La región y la zona de residencia se combinaron en una sola variable. Además, dado que la estructura de los hogares influye en la decisión de insertarse y/o permanecer en un sector económico, según condiciones como tradición, patrimonio, clima educativo, entre otros, se crearon seis variables con el porcentaje de importancia de cada sector en el hogar (cantidad de ocupados en el sector *i* con respecto al total de miembros del hogar).

Para determinar el mejor modelo para el conjunto de datos disponible, se aplicaron siete métodos predictivos, denominados: Naive-Bayes, máquinas de soporte vectorial, árboles de decisión, boques aleatorios, métodos de potenciación ADA-Bosting, redes neuronales y el vecino más cercano (kkn). En cada caso se aplicó el siguiente modelo:

$$\text{Sector económico} = \text{sexo} + \text{edad} + \text{migrante} + \text{central} + \text{educnoref} + \text{regzona} + \text{aseg} + \text{computadora} + \text{internet} + \text{capacidades} + \text{estragro} + \text{estrit} + \text{estrni} + \text{estrserv} + \text{estrgob} + \text{estrinformal}$$

Donde:

- **sexo** identifica si la persona es mujer u hombre,
- **edad** es una variable recodificada en grupos decenales,
- **migrante** es una variable dicotómica que distingue a las personas según su lugar de nacimiento: Costa Rica u otro país,

- **central** diferencia entre los residentes en la Región Central y los del resto del país,
- **educnoref** identifica si las personas tienen o no algún tipo de educación no regular,
- **regzona** corresponde a la combinación de región y zona,
- **aseg** identifica a las personas aseguradas y no aseguradas,
- **computadora** e **internet** indican si la persona tiene o no acceso a ambas tecnologías en la vivienda, y
- las variables restantes, **estragro**, **estrit**, **estrni**, **estrserv**, **estrgob** y **estrinformal** hacen referencia a la estructura interna del agro, industria tradicional, nueva industria, servicios, gobierno y servicios informales, respectivamente.

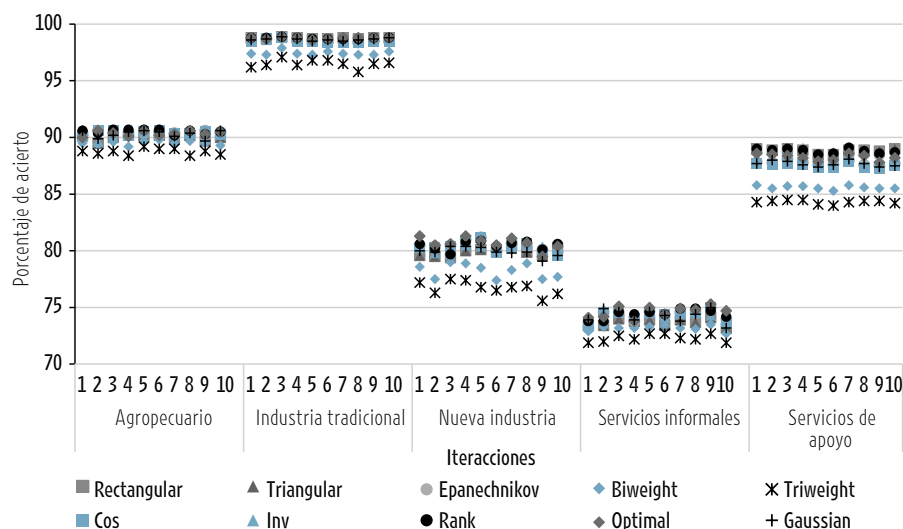
Cada método fue calibrado y sometido a “validaciones cruzadas”, técnica que permite que el modelo se repita “n” veces, omitiendo en cada iteración uno de los “k grupos” de registros previamente indicado. De esta forma es posible visualizar cuan robustas son las estimaciones y,

sobre todo, valorar cuan exactas son las estimaciones de la población objetivo. En el mismo proceso se evalúan distintas variaciones de los parámetros y los algoritmos propios del método, a fin de lograr la mejor calibración del instrumento. Para cada método se efectuaron diez iteraciones con cinco grupos para la “validación cruzada”. Se utilizaron aproximadamente 31.423 casos para “entrenar” los modelos y alrededor de 15.839 casos para “predecir” el sector económico de las personas ocupadas. Siempre se contó con la variable “real” de los sectores económicos, por lo que las predicciones fueron evaluadas en todo momento. Las rutinas fueron programadas en los paquetes estadísticos R y Stata.

En total se realizaron 250 iteraciones, a partir de las cuales se determinó que el método que mejor predice los sectores económicos para el año 2015 es el “vecino más cercano”. El gráfico 7.1 muestra los porcentajes de acierto para cada sector. Las estimaciones para el “gobierno” son los más altos, y de hecho su predicción es casi perfecta (98% en promedio). La “industria tradicional” y la “nueva industria” fueron los más difíciles de predecir; en promedio los aciertos fueron de 80% y 74%, respectivamente.

GRÁFICO 7.1

Estimación del porcentaje de acierto de los sectores económicos, por número de iteraciones, según tipo de algoritmo del método del “vecino más cercano”



Fuente: Segura, 2016.

Como se dijo, el objetivo de la investigación fue aplicar el modelo a poblaciones específicas y determinar sus posibilidades reales de movilización laboral, así como los efectos inmediatos en términos de remuneraciones e impacto sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos. Con ese propósito se diseñaron once escenarios, que se describen en el cuadro 7.1. Para cada simulación se elaboraron once bases de datos a las cuales se aplicó el modelo predictivo. Los impactos en las remuneraciones, la pobreza y la desigualdad se evaluaron mediante la imputación del ingreso promedio que podrían percibir los trabajadores en el sector económico predicho. A las personas ocupadas sin secundaria o sin dominio de un segundo idioma se les asignó el promedio de sus contrapartes, es decir, secundaria completa o dominio de un segundo idioma. Una vez imputados los ingresos, se reconstruyó la estructura del ingreso familiar según la metodología del INEC y se recalcularon los principales indicadores de pobreza y distribución del ingreso.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**SIMULACIONES DE MOVILIDAD
LABORAL**

véase Segura, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Aportes metodológicos en materia
de oportunidades, estabilidad y
solvencia económicas**

**Modelo de los factores
determinantes del salario por hora**

Para identificar las diferencias en el salario por hora entre trabajadores, Meneses y Anda (2015) utilizaron los datos históricos de las encuestas de hogares del INEC desde 1991. El modelo para estimar las diferencias se basa en la ecuación de salarios propuesta por Mincer (1974), que se define como:

$$E(\ln(y)|x) = x\beta + u$$

En el modelo, la variable y es el salario por hora de los ocupados menores de 65 años y x es un vector de factores determinantes del salario asociados al capital humano, características del empleo y aspectos sociodemográficos. Por su parte, u recoge el efecto promedio de todas las particularidades no observadas que configuran el salario esperado de un trabajador. El cuadro 7.2 presenta los resultados del modelo para el año 2015.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO ECONOMICO
Y EMPLEO**

véase Meneses y Anda, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Análisis de los encadenamientos
productivos**

Con el objetivo de examinar los encadenamientos productivos en Costa Rica, Meneses y Anda (2016) analizaron las interconexiones entre industrias y productos a partir de la tipología sectorial de Rasmussen. La fuente de información es la matriz insumo-producto del año base 2012, del Banco Central, la cual contiene datos de 183 productos desagregados según régimen de producción (definitivo o especial).

La tipología de Rasmussen clasifica la producción a partir de dos indicadores. El primero, denominado poder de dispersión (PD), mide la capacidad de un sector para demandar insumos intermedios de otros sectores; es decir, estima la capacidad de “arrastre” de una determinada rama de actividad. Un valor de PD mayor a 1 implica que la rama está altamente relacionada con el sistema económico, pues un crecimiento en su demanda final se expande a todo el aparato productivo más que el promedio y estimula al conjunto de la economía. En contraste, un PD menor a 1 significa que la actividad tiene un poder de dispersión bajo, por lo que un crecimiento en su demanda tiene un débil impacto en el resto de la producción.

El segundo índice se denomina sensibilidad de dispersión (SD) y calcula la

CUADRO 7.1

Escenarios, población objetivo y simulaciones aplicadas

Escenarios	Población objetivo	Simulación
1	Personas desempleadas	Se aplica el modelo al 100% de esta población
2	Personas fuera de la fuerza de trabajo (inactivas)	
3	Personas ocupadas con secundaria incompleta	Se cambia su nivel educativo a secundaria completa con título
4	Personas desocupadas con secundaria incompleta	
5	Personas inactivas de entre 25 a 64 años de edad con secundaria incompleta	
6	Personas ocupadas que no dominan un segundo idioma	Se asume que la persona domina un segundo idioma
7	Personas desocupadas que no dominan un segundo idioma	
8	Personas fuera de la fuerza laboral, de entre 25 y 64 años, que no dominan un segundo idioma	
9	Mujeres jefas de hogar de entre 25 y 64 años de edad, sin pareja, con hijos y fuera de la fuerza laboral	Se aplica el modelo al 100% de esta población
10	Mujeres jefas de hogar de entre 25 y 64 años de edad, sin pareja, con hijos, fuera de la fuerza laboral y con secundaria incompleta	Se cambia su nivel educativo a secundaria completa con título
11	Mujeres jefas de hogar de entre 25 y 64 años de edad, sin pareja, con hijos, fuera de la fuerza laboral y que no dominan un segundo idioma	Se asume que la personas domina un segundo idioma

Fuente: Segura, 2016.

CUADRO 7.2

Modelo de factores determinantes del salario por hora

Variables	2015	Significancia ^{a/}
Años de escolaridad	0,03	***
Calificado	-1,07	***
Escolaridad postsecundaria	0,10	***
Cursos de educación no regular	0,02	
Segundo idioma	0,19	***
Educación pública	-0,03	*
Edad	0,04	***
Edad al cuadrado	0,00	***
Cuenta propia	-0,21	***
Empleador	0,28	***
Sector público	0,32	***
Sector formal	0,16	***
Sector agropecuario	-0,07	**
Manufactura	-0,20	***
Hombres en sector manufactura	0,23	***
Nueva economía	0,03	
Servicios de apoyo	-0,02	
Empresa grande	0,13	***
Zona urbana	0,07	***
Unido	0,10	***
Hombre	0,08	***
Constante	5,84	***
r ²	0,44	
N	13.940	

a/ Niveles de significancia: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001.

Fuente: Meneses y Anda, 2016.

centroamericanos, y este indicador es normalizado con respecto al nivel de Estados Unidos. Para realizar este cálculo se utilizó la base de datos de indicadores de la OIT.

En una segunda etapa se estima la productividad laboral como la relación entre el valor agregado y la población ocupada por actividad económica, a partir de la matriz insumo-producto (MIP) del año base 2012 (BCCR). Las ramas de la MIP fueron agregadas a 35 sectores según la clasificación internacional CIU 4. El análisis solo consideró los sectores con una participación superior al 0,1% en el empleo total. Debido a limitaciones en los datos, la variable de productividad utilizada fue la productividad laboral y no tomó en cuenta otras variables, como el capital.

Finalmente, en la tercera fase se realiza un análisis de descomposición, con el objetivo de determinar los factores que impulsan o limitan el crecimiento de la productividad en el tiempo. La descomposición se desagregó para diez sectores en los períodos 2001-2008 y 2008-2015. Las fuentes de información fueron los registros de cuentas nacionales con año base 1991 para las cifras de producción, y los datos de desempleo se obtuvieron de las encuestas de hogares del INEC. La metodología de la descomposición se basa en las ecuaciones de TeeWei (2013), las cuales permiten determinar si los cambios obedecen a un mejor desempeño a lo interno de los sectores, o más bien a una reasignación de los trabajadores a sectores con distinta productividad laboral (cuadro 7.4). Este ejercicio permite identificar tres tipos de efectos, a saber:

- **Efecto interno:** indica el aumento de la productividad al interior de los diversos sectores, es decir, la contribución del crecimiento de cada actividad al cambio de la productividad total.
- **Efecto estructura o efecto intersectorial estático:** muestra los cambios en la participación sectorial del empleo, esto es, el aporte de las variaciones en la proporción del empleo de los sectores con distintos niveles de productividad al crecimiento general de la productividad.

CUADRO 7.3

Tipología sectorial según Rasmussen

Sensibilidad de dispersión	Poder de dispersión	
	< 1	>= 1
>= 1	Estratégico	Clave
< 1	Independiente	Impulsor

Fuente: Meneses y Anda, 2016, con base en Schuschny, 2005.

posibilidad de que los bienes finales de un sector sean utilizados como insumo por otras actividades; es decir, cuantifica la capacidad de un sector para “empujar” la economía. Si la SD es mayor a 1, el estímulo generado por el incremento en la demanda final del conjunto de las actividades productivas es superior al promedio. Por otro lado, un índice de SD menor a 1 indica que la actividad es menos sensible a cambios generales en la demanda. Los resultados de estos índices

se utilizan para clasificar los sectores económicos en los cuatro grandes grupos que muestra el cuadro 7.3.

Estudio de la productividad laboral en Costa Rica

Mulder et al., 2016 estudiaron la productividad laboral en Costa Rica, mediante un proceso que consta de tres partes. Primero, la productividad se estima como la relación entre el PIB y la población ocupada para los países

CUADRO 7.4

Componentes de la ecuación de descomposición de la productividad

Ecuación/variable	Detalle
$\frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}} = C_1 + C_2 + C_3$	Indica la variación relativa de la productividad.
$C_1 = \sum_{i=1}^n \left[\left(\frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}} \right) \times \frac{Y_{it-1}}{Y_{t-1}} \right]$	Efecto cambio interno.
$C_2 = \sum_{i=1}^n \left[\left(\frac{P_{it-1}}{P_{t-1}} \right) \times \left(\frac{L_{it}}{L_t} - \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}} \right) \right]$	Efecto cambio estático.
$C_3 = \sum_{i=1}^n \left[\left(\frac{P_{it} - P_{it-1}}{P_{t-1}} \right) \times \left(\frac{L_{it}}{L_t} - \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}} \right) \right]$	Efecto cambio dinámico.
P_t	Es el nivel de productividad de la economía en el período t medido como la relación entre el PIB a precios constantes de 1991 y la población ocupada.
$Y = \sum_{i=1}^n Y_{it}$	Y es el total del PIB de la economía en el período t y Y_{it} es el PIB del sector i en el año t .
$L = \sum_{i=1}^n L_{it}$	L es el total de la población ocupada (población en edad de trabajar) de la economía en el período t , y L_{it} es la población ocupada del sector i en el año t .
$i = 1, \dots, n$	Se refiere al i -ésimo sector en la economía. Señala la proporción del PIB sectorial con respecto al PIB total.
$\frac{Y_{it-1}}{Y_{t-1}}$	
$\frac{P_{it-1}}{P_{t-1}}$	Muestra la proporción de la productividad.
$\frac{L_{it}}{L_t} - \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}}$	Hace referencia a la variación de la proporción de empleo sectorial.

Fuente: Mulder et al., 2016.

- **Efecto intersectorial dinámico:** identifica la contribución de los cambios en la proporción del empleo de los sectores con diferentes tasas de crecimiento de la productividad, a las variaciones de la productividad total.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN COSTA RICA** véase Mulder et al., 2016, en www.estadonacion.or.cr

La moral fiscal costarricense

Para indagar acerca de la moral fiscal de los costarricenses, Botey (2016) utilizó los datos de la encuesta regional de percepción pública *Latinobarómetro*, en su edición de 2015. Específicamente, empleó como variables independientes dos indicadores: politización ciudadana e insatisfacción con los servicios públicos.

Ambas variables se crean como la suma de una serie de otras variables que se detallan en el cuadro 7.5. Para confirmar que, en efecto, los indicadores representan una sola dimensión, se estimó el alpha de Cronbach, que resultó ser mayor a 0,7 en ambos casos, lo cual indica que los indicadores son coherentes y fiables para medir cada concepto.

Con el fin de determinar el perfil socio-demográfico de la moral fiscal en Costa Rica, se construyeron dos modelos de regresión binomial probit. Las variables

dependientes se aproximaron a partir de dos preguntas: i) ¿cuán justificable cree usted que es evadir impuestos? y ii) ¿cuán dispuesto está a que se aumenten los impuestos y/o que el país se endeude para financiar obras de infraestructura que favorezcan la integración con el mundo (puentes, autopistas, aeropuertos, puertos)? Ambas preguntas fueron aplicadas a mil costarricenses y obtuvieron tasas de respuesta de 94,6% y 87,5%, respectivamente.

Para tener un panorama más amplio

de los datos, se crearon variables binarias a partir de la escala de valores de las dos preguntas antes presentadas. Se asignó un valor de 0 a los ciudadanos que para nada justifican la evasión y 1 a los que la justifican en alguna medida. Además, se asignó un valor de 0 a quienes aceptan algún tipo o todo el aumento de impuestos necesario para financiar infraestructura y 1 si no aceptan ningún aumento de impuestos para ese fin. El cuadro 7.6 presenta los resultados de los modelos.

CUADRO 7.5

Detalle de indicadores de politización ciudadana e insatisfacción con los servicios públicos

Indicador	Variables	Alpha de Cronbach
Politización ciudadana	Participación en organizaciones políticas, participación en elecciones, participación en protestas sobre temas de educación o salud, participación en marchas autorizadas, participación en marchas prohibidas, realiza reclamo en redes sociales y asiste a reuniones para participar en una petición.	0,711
Insatisfacción con los servicios públicos	Insatisfacción con funcionamiento de policía, hospitales públicos, burocracia, sistema judicial, servicios de electricidad, educación pública y transporte.	0,804

Fuente: Botey, 2016.

CUADRO 7.6

Modelo de moral fiscal

Variables	Modelo 1	Modelo 2
	Justifica totalmente la evasión	Total desacuerdo con impuestos para infraestructura
Variables sociodemográficas		
Sexo (Hombre=0/Mujer=1)	-0,126	0,309 ***
Edad	-0,016 ***	0,009 ***
Pequeña aglomeración	0,030	-0,042
Gran aglomeración	0,144	0,008
Educación básica	-0,069	0,325 **
Educación secundaria	0,072	0,194
Variables políticas y económicas		
Participación en organizaciones sociales	-0,258 ***	-0,143
Politización del ciudadano	-0,032 ***	-0,012
Importancia asignada al medio ambiente		0,192 **
Dificultades económicas del país		0,077
Variables de calidad del sistema democrático		
Falta de transparencia del gobierno	-0,115 **	0,134 **
La corrupción ha empeorado	-0,107 **	0,089 *
Variables sobre la calidad del gasto y la capacidad redistributiva del sistema		
Insatisfacción con servicios públicos	0,025 **	-0,004
Distribución injusta	-0,217 ***	0,282 ***
Constante	1,894 ***	-2,592 ***
Observaciones	824	822

Fuente: Botey, 2016.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CULTURA TRIBUTARIA
EN COSTA RICA**

véase Botey, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Deficiencias en el diseño
del impuesto sobre la renta
de las empresas**

Con el propósito de analizar las deficiencias en el diseño del impuesto sobre la renta de las empresas, Bachas y Soto (2016) realizaron una estimación microeconómica de la elasticidad o sensibilidad de las utilidades a la tasa impositiva. Para ello utilizaron el universo de negocios costarricenses que declararon impuestos ante el Ministerio de Hacienda en el período 2008-2014. Esto significó trabajar con datos de 222.352 empresas y un total de 617.929 observaciones a lo largo de los siete años del período. Las empresas estudiadas tienen ventas por debajo de 150 millones de colones y representan el 85% de las 80.000 unidades productivas que declaran impuestos cada año, el 25% de la renta neta total y el 15% de lo recaudado con este tributo. Con base en esa información se estimó la elasticidad de las utilidades a la tasa impositiva, en seis pasos:

1. Se agrupan las observaciones en tramos de 0,5 millones de renta bruta (ventas) con su valor promedio de renta neta (utilidades).
2. Se observa la distribución de estos puntos y se aprecia que hay un exceso de densidad antes de cada umbral. Posteriormente se estima ese exceso.
3. Mediante un método de punto de convergencia (Kleven y Waseem, 2013), se aplica este exceso de densidad a la izquierda del umbral con un faltante de densidad de igual magnitud a la derecha del umbral, que arroja un nivel máximo de renta bruta afectado por el salto de tasa impositiva en el umbral.
4. Este nivel máximo se toma como la variación total de la renta bruta y,

junto al cambio de la tasa impositiva (Saez, 2011), se utiliza para estimar la elasticidad de la renta bruta.

5. Se evidencia que después de cada umbral hay una caída en la renta neta por vía de un mayor costo promedio. Este mayor costo se toma como el cambio total del costo a la tasa impositiva y se utiliza para estimar la elasticidad del gasto.
6. Se procede a utilizar la elasticidad de las ventas y el costo para estimar, finalmente, la elasticidad de la renta neta al cambio de la tasa impositiva.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CUMPLIMIENTO, PROGRESIVIDAD
Y RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA**

véase Bachas y Soto, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Aportes metodológicos en materia de
armonía con la naturaleza**

**Sistematización y análisis de los
expedientes de la Setena**

En reiteradas ocasiones este Informe ha señalado que la evaluación y control del impacto ambiental de las actividades humanas y productivas, por su importancia para la gestión en este campo, constituyen un reto para la sostenibilidad del desarrollo nacional. En esta edición se efectuó un nuevo análisis sobre este tema, con el propósito de valorar la labor que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) en relación con las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y la efectividad de los instrumentos que se utilizan en ese proceso.

Se aplicó una metodología exploratoria basada en una mezcla de técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas. En primera instancia, se creó una base de datos con todos los expedientes ingresados a la Setena en 2014, para un total de 2.288 casos, distribuidos según la actividad económica en que fueron clasificados por esa institución², así como por su localización geográfica (provincia, can-

tón y distrito), tipo de expediente, estado actual del trámite (viabilidad aprobada, rechazada, bajo análisis, archivada, suspendida, con prórroga, con nulidad) y las acciones de seguimiento institucional de las que han sido objeto. Esto generó algunos de los hallazgos que se presentan en el capítulo 4.

La base de datos contiene la información aportada por los desarrolladores de los proyectos, que incluye estudios de factibilidad, el formulario de evaluación ambiental preliminar (FEAP)³ y las medidas previstas para mitigar los impactos potenciales, así como los documentos que describen la interacción que tiene lugar entre la Setena, otras entidades públicas y los responsables de los proyectos, durante la valoración de las solicitudes.

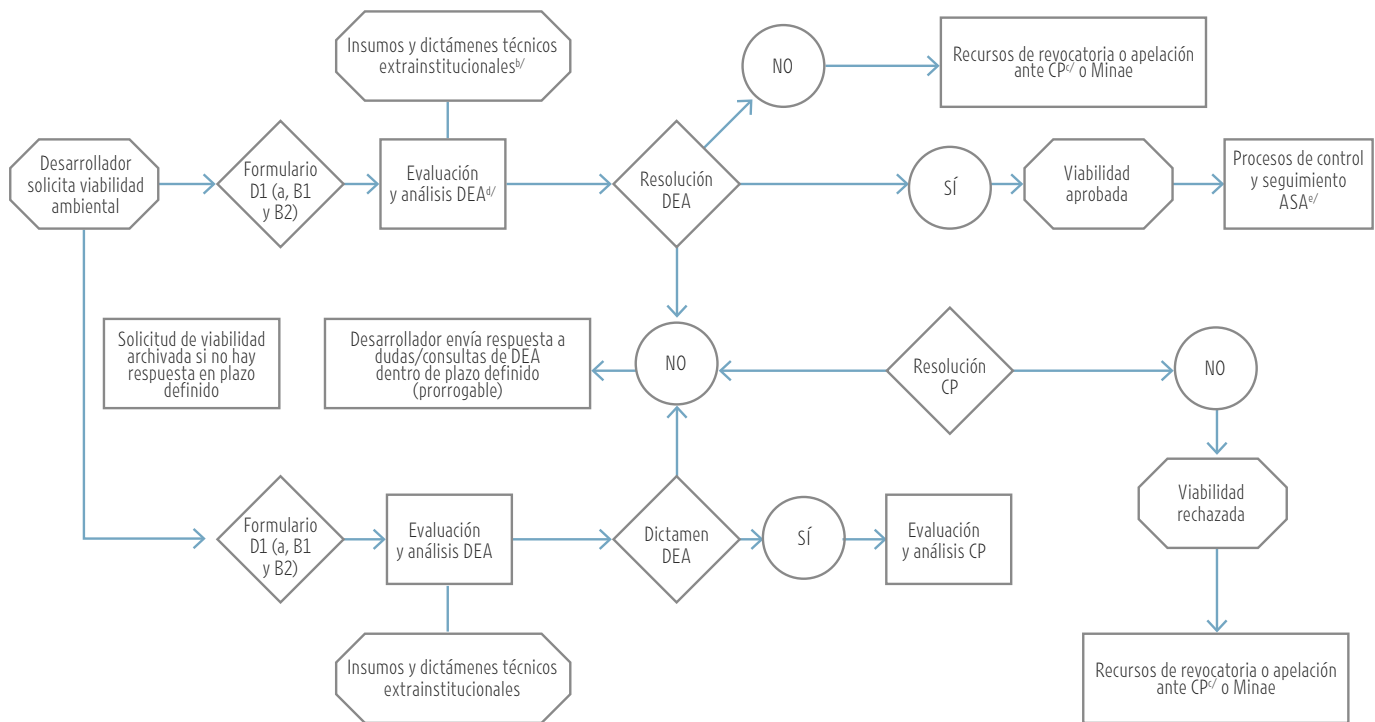
En cuanto a los tipos de expedientes, existen tres categorías

- Formulario D1: documento de evaluación de ingreso inicial para proyectos de alto y moderado impacto ambiental (niveles A, B1 y B2).
- Formulario D2: documento de evaluación de ingreso inicial para proyectos de bajo impacto ambiental (nivel C).
- Estudios de diagnóstico ambiental EDA: instrumento voluntario de evaluación ambiental, aplicable a los proyectos que se desarrollaron sin que, en su momento, la legislación les exigiera algún trámite ante la Setena⁴.

Del total de expedientes sistematizados, un 47,5% correspondió a formularios D1 y, de estos, solo un 36,9% había sido aprobado al cierre de edición de este Informe.

Posteriormente se seleccionó una muestra de noventa proyectos de moderado y alto impacto ambiental, tomados de manera aleatoria entre los que ingresaron en 2014 y ya se encuentran aprobados. Con ellos se realizó una evaluación cualitativa centrada en cinco aspectos (diagrama 7.1), a saber: i) la documentación entregada por el desarrollador en su solicitud, ii) los oficios en que la Setena respondió o pidió más detalles, iii) las respuestas de los desarrolladores a esos oficios y los

DIAGRAMA 7.1

Trámite de solicitudes de viabilidad ambiental en la Setena^{a/}

a/ Simbología del diagrama: rombo: documento relevante; rectángulo: proceso de valoración o seguimiento; círculo: decisión; octógono: insumos para la decisión.

b/ Incluye, entre otras, las siguientes entidades: Senara, Dirección de Aguas del MInae, Dirección de Geología y Minas, Sinac, Ministerio de Salud, MOPT y municipalidades.

c/ Comisión Plenaria.

d/ Departamento de Evaluación Ambiental.

e/ Departamento de Auditoría y Seguimiento Ambiental de Setena.

estudios aportados (si los hubo), iv) las resoluciones finales del Departamento de Evaluación Ambiental y la Comisión Plenaria de la Secretaría y v) los reportes elaborados por el Departamento de Auditoría y Seguimiento Ambiental de la institución.

Por último, se contrastó la información del FEAP y los estudios técnicos con la documentación producida por la Setena, a fin de determinar cuáles aspectos de la valoración de impactos realizada por el desarrollador son validados por la institución.

Índice de prácticas sostenibles en las fincas agropecuarias

En el marco del análisis sobre el uso agropecuario del territorio, se construyó un índice agregado que valora la presencia o no de prácticas sostenibles o amigables con el ambiente en las fincas del país. Para ello se utilizó la información recabada por el VI Censo Nacional Agropecuario, que llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en 2014.

En primera instancia se identificaron y agruparon por áreas temáticas las 35 variables relacionadas con las prácticas productivas sostenibles que se detallan en el cuadro 7.7, y que corresponden a los esfuerzos desplegados por las fincas entre mayo de 2013 y abril de 2014. Posteriormente, con el criterio de expertos se ordenaron las variables según su importancia en términos de sostenibilidad y se les asignó un puntaje.

Dado que el Censo registra cada una de las prácticas por producto, fue necesario obtener puntajes en ese nivel de desagregación y, para obtener un valor resumen de estos últimos, se trabajó con un promedio simple. Al final de cada proceso se obtuvieron cuatro constructos, uno para cada área temática, los cuales fueron re-escalados para que sus valores se movieran entre 0 (ausencia de prácticas sostenibles) y 10 (alta presencia de prácticas sostenibles), lo que permitió realizar ejercicios de interpretación y comparación.

Un segundo paso consistió en obtener un puntaje global, que resumiera el índice por fincas. En este caso también se aplicó un promedio simple de los cuatro constructos, para obtener un valor único ubicado en el rango de 0 a 10 puntos. Por último, para efectos de análisis y procesamiento, se definieron cinco quintiles del

PARA MÁS
DETALLES METODOLÓGICOS
véase Ramírez, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 7.7

Agrupación de variables sobre prácticas agropecuarias según área temática. 2014

Área temática	VARIABLES
Cultivos	Sistemas de riego, fertilizantes, control de malezas, fungicidas y otros plaguicidas
Terreno agrícola	Sistema agroforestal, cultivos intercalados, rotación de cultivos, cercas vivas y barreras rompevientos, siembras de contorno, quema controlada y tratamiento de residuos
Uso pecuario	Cercas vivas, certificado veterinario, cercas eléctricas, inseminación artificial, tratamiento de desechos vacunos, tratamiento de desechos de cabras, tratamiento de desechos de ovejas, tratamiento de desechos de cerdos
Otras prácticas	Utilización de drenajes, tratamiento de aguas, energía con paneles solares, energía con biogás, energía con residuos agrícolas, energía con electricidad, energía con generador, energía con otras fuentes, energía con leña, energía con combustible y pago de servicios ambientales

CUADRO 7.8

Distribución de las fincas por de tamaño, según quintil de sostenibilidad

Tamaño de las fincas (hectáreas)	Primer quintil ^{a/}	Segundo quintil ^{b/}	Tercer quintil ^{c/}	Cuarto quintil ^{d/}	Quinto quintil ^{e/}	Total
0,00 - 0,49	2.007	1.774	1.934	1.922	1.665	9.302
0,49 - 1,00	2.516	2.059	2.220	2.232	1.964	10.991
1,00 - 1,90	1.627	1.414	1.492	1.627	1.476	7.636
1,91 - 3,00	2.675	2.285	2.227	2.376	2.168	11.731
3,01 - 4,22	1.372	1.278	1.378	1.443	1.378	6.849
4,23 - 6,99	1.897	1.897	1.929	1.894	1.914	9.531
6,99 - 10,48	1.854	1.969	1.778	1.699	1.855	9.155
10,48 - 20,00	1.797	1.994	1.886	1.795	2.010	9.482
20,08 - 50,00	1.608	2.180	1.841	1.896	2.057	9.582
50,11 - 13.021	1.267	1.784	1.872	1.719	2.116	8.758
Total	18.620	18.634	18.557	18.603	18.603	93.017

a/ Fincas que obtuvieron una calificación promedio de entre 0 y 2,52 puntos.

b/ Fincas que obtuvieron una calificación de entre 2,53 y 3,38 puntos.

c/ Fincas que obtuvieron una calificación promedio de entre 3,39 y 4,18 puntos.

d/ Fincas que obtuvieron una calificación de entre 4,19 y 5,06 puntos.

e/ Fincas que obtuvieron una calificación de entre 5,07 y 5,83 puntos.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, 2015.

índice, y diez deciles de tamaño de finca, tal como se muestra en el cuadro 7.8.



PARA MÁS DETALLES METODOLÓGICOS

véase González et al., 2016, en www.estadonacion.or.cr

Aportes metodológicos en materia de fortalecimiento de la democracia

Análisis de redes conceptuales aplicado a la oferta programática de los partidos políticos

Con el objetivo de profundizar en el seguimiento de la oferta programática de los partidos políticos, se emplearon dos técnicas computacionales denominadas “recuperación de Información” (RI) y “análisis de redes sociales” (ARS) para realizar el estudio sobre redes conceptuales. Estas técnicas se aplicaron a

los programas de gobierno presentados para las elecciones nacionales de 2014 por los siguientes partidos: Accesibilidad sin Exclusión, Acción Ciudadana, Frente Amplio, Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Renovación Costarricense y Unidad Social Cristiana. Además se analizaron las transcripciones de las entrevistas a los candidatos presidenciales de esos partidos, realizadas por el PEN en el transcurso de la campaña electoral.

La técnica de RI consiste en la implementación de algoritmos automatizados

para extraer contenidos relevantes de una colección de documentos. En este caso, se decidió unificar el programa de gobierno y la transcripción de la entrevista en un solo documento para cada partido. Seguidamente se realizó una depuración léxica que implicó la eliminación de signos de puntuación y exclamación, acentos ortográficos, numerales y caracteres especiales, así como la conversión del texto a letras en minúscula. Además se suprimieron las palabras que no poseen carga semántica, como los pronombres y las preposiciones, y otros términos que se consideraron no relevantes, como los verbos “ser” y “estar”, entre otros.

Luego se hizo una derivación de los términos, de manera que aquellos semánticamente similares quedaran agrupados por su raíz. Por ejemplo, la raíz “educ” representaría los términos “educación”, “educativa”, “educadoras”. Para esto, se empleó el algoritmo de Porter (1980), según el cual las variaciones morfológicas de la mayoría de las palabras se ubican en los sufijos. Este algoritmo es muy utilizado, debido a que emplea una medida que considera la cantidad de consonantes, vocales y sílabas resultantes después de remover el sufijo; con ello se evitan dos posibles limitaciones del proceso de derivación: la *sobretruncación*, que se da cuando una raíz se aplica a varios conceptos, y la *subtruncación*, que ocurre cuando un término queda fuera de la raíz (Willet, 2006). Por último se obtiene un índice de la frecuencia de cada una de las raíces.

Una vez que se contó con los términos derivados se aplicó el ARS. El propósito de este ejercicio es brindar mediciones que faciliten la descripción y comprensión del comportamiento de las redes sociales. Se parte de la premisa de que estas poseen una estructura que se hace evidente en los patrones regulares de interacción entre las entidades que participan en ellas, por ejemplo personas, grupos pequeños, organizaciones, entre otros (Knoke y Yang, 2008). La red de conceptos se construye mediante algoritmos que sistemáticamente generan relaciones entre las palabras presentes en el texto.

Para aplicar esta técnica se siguió el enfoque de Paranyushkin (2011), en el

cual la relación entre los términos se determina según su proximidad en el texto. Así, se recorren todos los términos y a cada uno se le asigna una relación con al menos dos términos próximos. La proximidad, es decir, la cantidad de palabras que se debe recorrer antes de asignar una relación, estará determinada por el tamaño del salto o distancia deseada entre las palabras, según criterio experto. En este caso particular se utilizó una distancia de tres términos, que mostró una mayor capacidad de interpretación del objeto de interés durante las primeras pruebas. Es decir, para cada término de la lista se estableció una relación con los siguientes dos términos que se encontraban a tres palabras de distancia. Si una relación entre términos se repite, se le aumenta el peso, como un indicador de importancia en el discurso de la relación.

Además se utilizó un filtro basado en un conjunto de descriptores cuya ocurrencia en el texto se conoce por sistematizaciones previas de la oferta programática realizadas por el PEN. Estos son: solvencia y eficiencia del Estado; productividad y empleo; desigualdad,

pobreza y seguridad social; ambiente y energía, y gestión política. A cada uno se le asignó una serie de palabras clave. De esta forma, la red conceptual estuvo conformada por los términos asociados a cada descriptor aplicando el algoritmo de construcción de relaciones a dos niveles de profundidad. Dicho de otra forma, para cada descriptor se crearon relaciones con sus correspondientes dos términos próximos. Esto permitió generar una lista de nodos y otra de aristas o relaciones. Para determinar la relevancia de cada nodo de la red se aplicó el algoritmo PageRank (Page et. al, 1999), el cual hace un balance entre la cantidad de relaciones que posee el nodo y el peso de cada una, obteniendo así un indicador de importancia relativa del nodo en la red.

Finalmente, para efectos de la visualización de las redes se consideraron diversos parámetros (cuadro 7.9). Se utilizó el programa Gephi y el algoritmo Fruchterman & Reinhold (1991), el cual organiza los nodos en función de su relevancia y toma en cuenta la cantidad de enlaces con los que el nodo se relaciona y el peso asociado a ellos.

CUADRO 7.9

Parámetros para la visualización de redes en la oferta programática de los partidos políticos en Costa Rica

Parámetro	Análisis de la oferta programática
Métrica utilizada para filtrado	Page Rank
Filtro de visualización	2,5% de los nodos
Tamaño de nodos ^{a/}	Escala 10 - 120 en el factor del Page Rank.
Aristas visibles ^{b/}	Se efectúan tres representaciones gráficas: <ol style="list-style-type: none"> i) Aristas visibles, cuando su peso es superior o igual a 3, es decir, cuando la relación entre el par de nodos se refuerza con 3 o más reincidencias en el texto. ii) Aristas visibles, cuando su peso se encuentra en el rango de $[x/2 - x]$, siendo x el peso máximo registrado entre un par de nodos. Es decir, si la relación más fuerte entre un par de nodos tiene 40 reincidencias, en la representación gráfica se incluirán las aristas cuyo peso se encuentra en el rango [20-40]. iii) Sin peso, todas las aristas se grafican como si su peso fuera cero. Como resultado las aristas aparecen ocultas o no visibles.

a/ Se usa el valor de 10 en el factor de Page Rank para graficar los nodos más pequeños y se va aumentando gradualmente hasta llegar al valor de 120 para los más grandes.

b/ En el caso del partido Renovación Costarricense se omitieron las aristas con peso superior a 3, debido que el peso máximo registrado fue 3.

Fuente: Céspedes y Segura, 2016.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS DE REDES CONCEPTUALES
EN LA OFERTA PROGRAMÁTICA DE
LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Véase Céspedes y Segura (LIIT-UNED), 2016, en
www.estadonacion.or.cr

**Análisis de supervivencia
de los proyectos de ley**

En esta edición se llevó a cabo un análisis de supervivencia de los proyectos de ley, con

el objetivo de identificar los factores que determinan los tiempos de aprobación o la probabilidad de que una iniciativa se convierta en ley. Para ello se construyó una base de datos con detalles de los 6.015 proyectos presentados entre el 1 de mayo de 2000 y el 30 de abril de 2016. Este es un método estadístico enfocado en estudiar los tiempos de ocurrencia de un fenómeno y su relación con variables de interés.

En la aplicación de la técnica se debe contar con una fecha de inicio y una final. En este caso, el momento inicial corresponde al día en que a un proyecto

de ley se le asignan un número de expediente y una comisión para su estudio. Se da por concluida una iniciativa por dos motivos: aprobación o archivo; el día en que ocurre uno u otro resultado se considera la fecha final. En el cuadro 7.10 se detallan los dos tipos de variables: categóricas o continuas. En el primer caso la categoría de referencia es aquella que se codifica con el número cero, elegida mediante criterio experto.

El análisis realizado se basó en tres enfoques: el semiparamétrico, el paramétrico y el de fracción de cura (Klein

CUADRO 7.10

Detalle de las variables incluidas en el análisis de supervivencia de los proyectos de ley

Variable	Descripción	Rango
VARIABLES CATEGÓRICAS^{a/}		
Iniciativa	Indica si el proyecto de ley fue presentado por el Poder Ejecutivo o el Legislativo.	0: Legislativa 1: Ejecutiva ^{a/}
Legislatura	Cada período legislativo está compuesto por cuatro legislaturas que van desde el 1 de mayo de un año hasta el 30 de abril del año siguiente.	0: Cuarta 1: Primera 2: Segunda 3: Tercera
Partido presidente en el Congreso	Partido político al que pertenece el Presidente de la Asamblea Legislativa, electo en la legislatura en que fue presentado el proyecto de ley.	0: PUSC 1: PASE 2: PLN 3: PAC
Proponentes ^{b/}	Partido que propone el proyecto de ley.	0: PLN 1: PUSC 2: PAC 3: Varios 4: Otros
Sesión legislativa	Existen dos tipos de sesiones: las ordinarias, en las que los diputados controlan la agenda legislativa, y las extraordinarias, en las que el Ejecutivo es quien convoca. Cada legislatura está dividida en cuatro períodos: dos de sesiones ordinarias (del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de septiembre al 30 de noviembre) y dos de sesiones extraordinarias (del 1 al 31 de agosto y del 1 de diciembre al 30 de abril del año siguiente).	0: II Ordinaria 1: I Ordinaria 2: I Extraordinaria 3: II Extraordinaria
Consulta constitucional	Indica si se realizó alguna consulta constitucional sobre el proyecto.	0: No 1: Sí
Dispensa de trámite	Aplicación del artículo 177 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el cual indica que un proyecto puede ser conocido en primer debate, sin el requisito del informe previo de una comisión.	0: No 1: Sí
Informes	Indica la existencia de informes sobre el proyecto presentados por cualquier órgano interno de la Asamblea u otras instituciones externas consultadas al respecto.	0: No 1: Sí
VARIABLES CONTINUAS		
Dictámenes de fondo	Cantidad total de dictámenes emitidos para cada proyecto por las comisiones permanentes y las comisiones especiales. No se incluyen los dictámenes de la comisión de redacción.	0 a 7
Informes de mociones	Cantidad de informes de mociones presentados al proyecto de ley.	0 a 12

a/ La categoría de referencia es aquella en la que se presentó la mayor cantidad de proyectos y se codifica con el número 0, a excepción de la variable "legislatura", para la cual la referencia fue elegida mediante criterio experto. En el caso de las variables dicotómicas (consulta constitucional, dispensa de trámite e informes), la categoría de referencia es la ausencia del rasgo.

b/ La categoría "varios" refiere a las iniciativas que presentaron en conjunto varios partidos, mientras que la categoría "otros" son los proyectos presentados por un solo partido distinto al PUSC, el PAC o el PLN.

y Moeschberger, 2003). La técnica semi-paramétrica utilizada es un modelo de regresión de Cox que permite incluir y evaluar el efecto de variables predictoras sobre la ocurrencia de un evento. En este caso el modelo se usó para estimar el efecto (aumento o reducción) de cada una de las variables consideradas sobre las tasas de aprobación de los proyectos de ley.

Por su parte, el enfoque paramétrico asume una distribución de probabilidad específica; las más utilizadas son Weibull, Exponencial, Gompertz, Log-logística, Log-normal y Gamma. En este análisis se trabajó con una distribución log-logística, para estimar si las variables aumentan o disminuyen el tiempo para la aprobación de un proyecto.

Finalmente, la fracción de cura es un tipo especial de análisis de supervivencia que asume que hay una proporción de individuos que nunca experimentará el evento de interés, lo que en este caso se refiere a los proyectos de ley que no tienen posibilidad alguna de ser aprobados, pues ya fueron archivados.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ANÁLISIS DE SUPERVIVENCIA DE PROYECTOS DE LEY

Véase Solórzano, 2016, en
www.estadonacion.or.cr

Análisis de series de tiempo sobre las acciones colectivas

El PEN tiene una base de datos que diariamente registra las acciones colectivas que ocurren en el país. Esta iniciativa surgió en 2001 como un proyecto de investigación conjunta con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR. En 2010 el Programa hizo una revisión metodológica y decidió darle a continuidad al trabajo de recolección y registro, con dos objetivos: la actualización anual de la base de datos y la ampliación de la serie de tiempo hacia atrás. Actualmente se cuenta con información para el período enero de 1992-marzo de 2016.

La fuente de información de la base de datos son tres medios de prensa escrita de circulación nacional: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*.

Una decisión metodológica fue utilizar las versiones impresas de cada medio para asegurar que la información registrada no sufra modificaciones con el tiempo. Se recopilan las principales noticias sobre acciones colectivas y otras de tipo complementario que enriquecen el estudio. Estas son sistematizadas en una bitácora y posteriormente incorporadas a la base de datos mediante el paquete estadístico SPSS. Para el registro de cada variable se sigue una serie de pasos y definiciones que están consignados en un manual metodológico. Tanto la base de datos como su manual se encuentran a disposición del público en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Este año se aprovechó el acervo de información recopilada para realizar un análisis de series de tiempo. La base de datos cumple con los tres requisitos básicos para la aplicación de esta metodología. Primero, es una colección de observaciones (datos) sobre un fenómeno, registradas manera sistemática en el tiempo; en este caso son registros diarios de acciones colectivas, agregados de forma mensual. Segundo, es un set de datos estocásticos, es decir, que evolucionan en el tiempo, de modo que es posible predecir con ciertos grados de precisión su comportamiento futuro, a partir de la información conocida hasta el momento. Tercero, la colección de observaciones supera el período mínimo de cinco años; dado que se cuenta con registros para veinticuatro años, incluso fue posible incluso dividir la información por períodos, con el fin de analizar los momentos de mayor interés.

El análisis de series de tiempo parte de la premisa de que los datos recopilados son producto del comportamiento conjunto de tres componentes que es posible descomponer y observar: la tendencia, la estacionalidad y un componente aleatorio.

El componente aleatorio no responde a comportamientos específicos pues, como su nombre lo indica, es aleatorio o fortuito. En cambio, los otros dos brindan información más precisa sobre el comportamiento de la serie y se pueden analizar por separado. La tendencia mide el cambio de la media de los datos en el largo plazo y la estacionalidad muestra

la periodicidad en los cambios, generalmente en un año, de manera que, en este caso, es posible saber cuáles son los meses con mayor protesta ciudadana y los que típicamente son más calmos.

Para llevar a cabo este análisis se usó el paquete estadístico R, con las siguientes librerías de ese *software*: “openxlsx”, “xts”, “itsmr”, “forecast” y “dygraphs”. La investigación se desarrolló en dos niveles, a saber:

- a) **Descomposición y análisis.** Se descompuso la serie de tiempo para obtener por separado la estacionalidad y la tendencia de las acciones colectivas. Para ello se usó la base de datos completa (enero de 1992 a marzo de 2016). De ahí se extrajeron los factores de tendencia y estacionalidad y se graficaron para toda la serie. Luego se realizó un análisis de tendencia para cada uno de los actores registrados y se graficaron los que mostraron cambios más importantes, específicamente los trabajadores públicos, por un lado, y la ciudadanía, por el otro. Este último grupo se construyó mediante la unión de los actores que en la base de datos se denominan grupos de vecinos, madres y padres de familia, jóvenes y grupos de ciudadanos.
- b) **Predicción y comparación.** Se realizó una predicción del número de las acciones colectivas para compararla con la cantidad real de movilizaciones sociales ocurridas en tres períodos específicos. Finalmente se hizo una proyección para el año 2017. Los períodos de los cuatro escenarios se detallan en el cuadro 7.11).

Aportes metodológicos en materia de descontento ciudadano

Encuesta de cultura política Barómetro de las Américas Costa Rica 2015

En 2015 se efectuó una ronda más de la encuesta de cultura política “Barómetro de las Américas” del Latin American Public Opinion Project (Lapop, por su sigla en inglés). Esta encuesta, cuyo origen se remonta a 1978, tiene ya una larga tradición en Costa Rica, donde es

CUADRO 7.11

Períodos utilizados en la predicción de las acciones colectivas

Datos para la proyección	Período proyectado	Comparación con los datos reales
Enero 2005 a diciembre 2012	Enero a diciembre 2013	Enero a diciembre 2013
Enero 2005 a diciembre 2013	Enero a diciembre 2014	Enero a diciembre 2014
Enero 2005 a diciembre 2014	Enero a diciembre 2015	Enero a diciembre 2015
Enero 2005 a marzo 2016	Abril 2016 a marzo 2017	Enero a marzo 2016

desarrollada en conjunto por la Universidad de Vanderbilt, de Estados Unidos, y el Programa Estado de la Nación. Los aportes de esta iniciativa han permitido documentar los cambios en las percepciones sobre la legitimidad del sistema político, la tolerancia y la confianza en instituciones clave como los partidos políticos, los tribunales de justicia y la Asamblea Legislativa. Asimismo, han llevado a identificar una preocupante tendencia de largo plazo, de caída en el apoyo ciudadano a la democracia. En este apartado se describen las características de la encuesta, que sirvió como principal insumo para los análisis presentados en el capítulo 6 de este Informe.

Descripción técnica del diseño muestral

Universo

El universo de la encuesta es todo el territorio continental de Costa Rica.

Población

Las unidades objeto del estudio son personas de 18 años o más, costarricenses o residentes permanentes en el país.

Unidad de observación

La unidad estadística de observación es el hogar. Toda persona entrevistada debe pertenecer a un solo hogar. En este estudio no se hace distinción entre hogares y viviendas, es decir, se considera que todo hogar habita una vivienda. Aunque ésta puede ser compartida con otros hogares, esa situación es rara en Costa Rica. La vivienda es una unidad de fácil identificación en el terreno, con relativa permanencia en el tiempo, característica que motiva su selección.

Consideraciones para el muestreo

La selección de métodos de muestreo tuvo en cuenta las consideraciones que se detallan a continuación:

a) Obtener muestras representativas para los siguientes estratos:

- Total del país
- Tamaño del municipio
 - Municipalidades con menos de 25.000 habitantes
 - Municipalidades con población de entre 25.000 y 90.000 habitantes
 - Municipalidades con más de 90.000 habitantes
- Estratos de la primera etapa
 - Área Metropolitana de San José (AMSJ)
 - Resto del Valle Central (VC)
 - Fuera del Valle Central (FVC)
- Estratos de la segunda etapa
 - Área urbana
 - Área rural

b) Efectuar cálculos de los errores de muestreo que corresponden a estos estratos.

c) Facilitar la operatividad de la encuesta.

d) Afijación óptima, que permita un equilibrio razonable entre presupuesto, tamaño de la muestra y precisión de los resultados.

e) Utilizar el mejor y más actualizado marco de muestreo disponible.

f) Muestra autoponderada.

g) Tamaño muestral de 720 entrevistas.

h) Muestra en 30 cantones (municipios) con 24 entrevistas en cada uno, salvo en el caso de San José, que cuenta dos veces) con 48, para un total de 720.

i) Conglomerados compuestos de “segmentos censales” (definidos por el INEC) de 6 entrevistas por segmento ($6 \times 4 = 24$ por cantón).

A partir de estos antecedentes, el método utilizado correspondió a un sistema de muestreo probabilístico en todas sus etapas, estratificado, multietápico, por conglomerados, con selección aleatoria de unidades en cada etapa, incluyendo la escogencia final del adulto por entrevistar en el hogar de muestra.

El muestreo es estratificado por tamaño de las municipalidades, regiones (AMSJ, VC y FVC) y áreas (urbana y rural) y es multietápico porque parte de la selección de unidades primarias de muestreo (UPM, cantones), seguidas de unidades secundarias en cada UPM, conformadas por segmentos censales estratificados en las áreas y unidades finales de muestreo compuestas por conglomerados (segmentos compactos) de tamaño 6. En cada vivienda se selecciona y entrevista a una y solo a una persona en edad de votar, mediante un proceso aleatorio (fecha de cumpleaños más cercana a la entrevista). Como norma de selección probabilística, no se admite sustitución ni reemplazo de las unidades.

La muestra considera la asignación de tamaños que aseguran la consistencia, suficiencia y eficiencia para cada estrato y en términos agregados totales. La muestra es autoponderada a nivel nacional y dentro de cada uno de los estratos. En estos últimos la selección se realiza con probabilidad proporcional al tamaño de cada dominio.

Marco muestral

El marco muestral está constituido por el inventario cartográfico del Censo de Población y Vivienda de 2011, que identifica los segmentos censales (grupos de alrededor de sesenta viviendas definidos con propósitos de enumeración) y las viviendas que los integran. En una visita

preliminar a los segmentos seleccionados, se efectuaron actualizaciones cuando se identificaron cambios importantes con respecto al mapa usado en el Censo. La cartografía, proporcionada por el INEC, está vinculada a un archivo de Google Earth, en el cual se pueden ver las calles y casas dentro de cada segmento, con sus respectivas coordenadas geográficas.

Tamaño de la muestra

Para determinar el tamaño de muestra se utilizó un procedimiento de muestreo por conglomerados finales (DEF, por sus siglas en inglés derivadas de *design effect factor*) de tamaño 6 en áreas urbanas y rurales. Esta última es la variable explicativa del diseño y la función de la variabilidad (Kish, 1987). El efecto diseño resultante del DEF se estimó de manera preliminar en 1.1, en promedio. Esa estimación y la de los errores muestrales se basó en los datos de la encuesta. El DEF mide la relación de varianzas del diseño de muestreo empleado, por conglomerados, con respecto a un muestreo simple aleatorio. Este valor fluctúa entre 1,0 y 2,0, y tiende a ser menor conforme cuanto más pequeños son el conglomerado y la varianza real de la muestra estratificada.

Selección de la muestra

En una primera etapa se seleccionaron las unidades primarias de muestreo (UPM), en este caso los 81 cantones de Costa Rica, dentro de cada uno de los estratos (AMSJ, VC y FVC) y según tamaño de los cantones, con afijación proporcional al tamaño del estrato. La selección de los cantones dentro de cada estrato se efectuó con probabilidad proporcional al tamaño (PPT) del cantón (personas de 18 y más años que no residen en viviendas colectivas), de manera sistemática y con arranque aleatorio. El cuadro 7.12 muestra los sitios en las tres grandes regiones. El cantón San José, que tiene mayor población, se repite dos veces en la muestra. Esta última incluye, por tanto, 29 cantones o municipalidades, con 24 entrevistas cada uno, excepto San José, que tiene 48.

En una segunda etapa se seleccionaron los segmentos censales dentro de cada cantón, previa estratificación urbano-rural, con afijación proporcional al tamaño del estrato en el cantón. La selección fue también con PPT de la población votante del segmento, de manera sistemática y arranque aleatorio dentro de cada estrato, urbano o rural. Según el Censo de 2011, cada segmento tiene en promedio

125 individuos de interés con desviación estándar de 50. Para fines censales, el país está dividido en 17.200 segmentos de aproximadamente 60 viviendas cada uno. El número de segmentos en cada cantón-estrato se estableció considerando el requisito de formar conglomerados de tamaño 6, tanto en el área urbana como para la rural.

En una tercera etapa se dividió cada segmento en segmentos más compactos, cada uno con el número deseado de viviendas. Posteriormente, de manera aleatoria se seleccionó un compacto por segmento.

En total la muestra de 2015 estuvo constituida por 238 puntos: 70 en el AMSJ, 79 en otras zonas urbanas y 89 en el área rural, distribuidos en 29 cantones. El cuadro 7.13 presenta el número de segmentos que finalmente resultaron seleccionados por estrato y compara la distribución de las entrevistas por estratos en la muestra con la del Censo. Se observa que la muestra reprodujo bien la composición de la población por estratos.

En 2015 se aplicaron dos cambios con respecto a estudios anteriores:

- Se usaron los segmentos censales de la muestra de 2014, cuyo número fue de 194.
- De estos 194, se seleccionaron (al azar) únicamente 4 segmentos por cantón. Entonces, se tiene 30 cantones (contando dos veces a San José) x 4 segmentos, para un total de 120. En cada segmento se entrevistó a 6 personas, es decir, $120 \times 6 = 720$.

Selección de individuos

Se determinó que la muestra debía estar conformada en partes iguales por ambos sexos, o sea, 12 hombres y 12 mujeres. Para la localización geográfica de los segmentos seleccionados se utilizó un archivo en formato de Google Earth.

Niveles de confianza y márgenes de error

En encuestas demográficas con diseños similares, el DEF ha sido, en el peor de los casos, del orden de 1,1. Puede afirmarse que el error máximo para porcentajes en la muestra nacional es de 2,8

CUADRO 7.12

Cantones seleccionados por estrato, según Censo 2011^{a/}

Área Metropolitana de San José		Resto del Valle Central		Fuera del Valle Central	
Cantón	Población	Cantón	Población	Cantón	Población
San José ^{b/}	288.054	Puriscal	33.004	Pérez Zeledón	134.534
San José ^{b/}	288.054	Santa Ana	49.123	San Carlos	163.745
Escazú	56.509	Alajuela	254.886	Sarapiquí	57.147
Aserrí	57.892	San Ramón	80.566	Carrillo	37.122
Desamparados	208.411	Grecia	76.898	La Cruz	19.181
Goicoechea	115.084	Poás	29.199	Puntarenas	115.019
Alajuelita	77.603	Cartago	147.898	Garabito	17.229
Tibás	64.842	Turrialba	69.616	Limón	94.415
Montes de Oca	49.132	Oreamuno	45.473	Pococí	125.962
		Heredia	123.616	Guácimo	41.266
		Belén	21.633		

a/ Población de 18 y más años, residente en viviendas no colectivas, según datos del Censo de 2011.

b/ El cantón de San José, que tiene una población sustancialmente mayor que el resto, se repite dos veces en la selección sistemática con arranque aleatorio y probabilidad proporcional al tamaño (PPT).

CUADRO 7.13

Distribución de la población y la muestra, por estrato. 2015

Estrato	Votantes según Censo 2011			Muestra	
	Número	Porcentaje	Segmentos	Entrevistas	Porcentaje
Área Metropolitana de San José	594.464	27,4	72	453	29,4
Resto Central urbano	493.171	22,7	50	325	21,1
Valle Central rural	360.153	16,6	38	242	15,7
Urbano no central	266.688	12,3	29	196	12,7
Rural no central	455.327	21,0	51	325	21,1
Total	2.169.803	100,0	240	1.541	100,0

puntos porcentuales, con 95% de confianza. Cuando la muestra se desagrega por estratos, este error puede llegar a 8 puntos porcentuales en el estrato más pequeño (urbano no central).

Ajuste por no cobertura y no elegibilidad

Para asegurar la eficiencia, suficiencia y precisión de la muestra se adoptó un sistema de muestreo con "ajuste por no cobertura", el cual garantiza la ejecución de la encuesta con los tamaños estimados como mínimos dentro de los niveles de confianza y de error máximo deseables. Adicionalmente, dicho mecanismo asegura la eliminación de sesgos resultantes de la sustitución o reemplazo de unidades que no pueden ser entrevistadas. El método requiere algún conocimiento de la "no cobertura" observada en estudios similares y la probable proporción de unidades elegibles en cada conglomerado.

El sistema consiste en aplicar a los tamaños de muestra (n) estimados para cada UPM un factor de no cobertura (t) y otro de no elegibilidad (e), con lo cual se calcula el tamaño operativo final de selección (n^*), dado por:

$$n^* = (1 + t) (1 + e) n$$

Donde:

t = razón de no entrevista. Considera situaciones de no cobertura (no entrevista, rechazos, ausencia del adulto o imposibilidad de entrevistarlos después de la tercera visita, entre otros posibles eventos). Según las experiencias de otras encuestas, la tasa (t) varía por estrato y nivel socioeconómico del hogar. La tasa

promedio para la muestra nacional se estimó en 0,20, lo cual significa que los entrevistadores recibieron listados con un número de viviendas un 20% más grande.

e = razón de no elegibles para la entrevista debido a discapacidad o a que no son ciudadanos costarricenses o residentes permanentes. La discapacidad se asumió como proporcional al número de adultos mayores de 75 años de edad en el segmento censal, con un promedio nacional de 3%. La proporción de extranjeros es sumamente variable, de 0% a 98% en los 194 segmentos, para un promedio nacional de 11%. En consecuencia, en un segmento donde alrededor de la mitad de la población es extranjera, se seleccionó el doble de viviendas.

Análisis de las entrevistas sobre descontento ciudadano

A inicios de 2015, en el marco de la preparación del cuestionario del estudio de cultura política de Lapop de ese año, el PEN llevó a cabo veinte entrevistas en profundidad a ciudadanos de distintas características sociodemográficas y lugares de residencia. Para la conversación se construyó una guía semiestructurada, pues la intención era profundizar en la opinión de los consultados sobre la situación del país en general. Para el presente capítulo se echó mano de ese material de investigación y, de una manera novedosa, se exploró la manera en que las y los costarricenses se refieren al descontento en su vivencia cotidiana.

Para la interpretación de las entrevistas en profundidad se empleó una técnica novedosa de análisis de redes aplicada al texto de la transcripción.

El estudio se realizó en dos etapas, denominadas recuperación de la información (RI) y análisis de redes sociales (ARS). La primera consistió en aplicar a las transcripciones una herramienta llamada "analizador léxico", lo que permitió generar, para cada entrevista, un texto base para evaluación posterior. Ese texto contiene únicamente palabras en minúscula y sin tildes; se descartaron los valores numéricos, los signos de puntuación, los artículos y las preposiciones.

El siguiente paso fue depurar el texto base, mediante la eliminación de todas las palabras que no poseían carga semántica relevante para el análisis. Estos vocablos se denominan *stopwords*, o palabras vacías. Entre las palabras suprimidas se pueden mencionar los verbos "ser" y "estar" y los que se usan para expresar criterios personales, como "creer" y "pensar", así como las muletillas propias de entrevistas no editadas, como "por ejemplo", "tal vez", "por dicha", "verdad", "mmm", "ajá", entre otras.

Luego se procedió a realizar lo que se conoce como "derivación de los términos", que consiste en buscar conceptos asociados según sus raíces, con el fin de agrupar palabras bajo una misma serie de caracteres; por ejemplo, la raíz "educ" agrupa a educación, educativa, educadoras, etc. Para esta tarea se implementó el algoritmo de *stemming* de Martin Porter (1980), uno de los más conocidos y usados para estos efectos. Al finalizar este ejercicio se contaba con una lista de menciones frecuencias de los términos con menciones de un documento, que fue el insumo para la segunda fase del proceso.

En la etapa de ARS, la finalidad es extraer una red conceptual de los térmi-

nos obtenidos en la fase previa. Con ese propósito se siguió un enfoque similar al de Paranyushkin (2011), según el cual la relación entre las palabras está dada por su proximidad en el texto. Así pues, se recorren todos los vocablos del texto base y a cada uno se le atribuye una relación con al menos dos términos próximos. La proximidad, es decir, la cantidad de palabras que es necesario recorrer antes de asignar una relación, está determinada por el tamaño del “salto” o distancia deseada entre las palabras, según criterio experto. Para esta investigación se decidió que el salto fuera de tres términos, valor que mostró una mayor expresividad y poder interpretativo del objeto de interés en las primeras pruebas. Esto implica que para cada uno de los vocablos de la lista (los cuales pueden repetirse) se establece una relación con los dos términos que se encuentren a tres palabras de distancia. Si una relación entre términos se repite, se aumenta su peso, como un indicador de fuerza de la relación.

Una pequeña modificación fue el uso

de descriptores, cuya ocurrencia en el texto se conocía *a priori*. Los descriptores son palabras “clave” para categorías la creación de nodos y conformación de relaciones. Algunos de estos descriptores fueron: país, gobierno, política, diputados, economía, educación y personas.

Al concluir las dos fases descritas se contaba con dos archivos, uno que representa los nodos de la red (los términos) y otro que describe las relaciones entre ellos. Para visualizar los resultados se usó el programa Gephi (Gephi.org, 2016), mediante el cual se determinó la relevancia de cada nodo aplicando el algoritmo PageRank (Page et al, 1999). Con este último se hace un balance entre la cantidad de relaciones que tiene el nodo y el peso de cada una de ellas, de manera que se obtiene un indicador de la importancia relativa del nodo en la red.

Finalmente, y también para efectos de visualización de la red, se utilizó el algoritmo Fruchterman y Reinhold (1991), que organiza los nodos en función de su relevancia y, al igual que el anterior,

toma en cuenta la cantidad de enlaces con los que el nodo se relaciona y el peso asociado a ellos.

La visualización se efectuó aplicando los siguientes criterios:

- Visualización del 5% de los nodos con los valores más altos de PageRank (nodos más relevantes).
- Los nodos se representan con una escala de amarillo-rojo, donde el amarillo corresponde a los PageRanks más bajos y el rojo a los valores más altos.
- El tamaño de los nodos se grafica de acuerdo con el valor del PageRank en una escala 10-120, es decir, el nodo con menor PageRank tiene tamaño 10 y el nodo más grande tamaño 120. Esta escala se refiere a la frecuencia con la que aparece una palabra en función de la cantidad de veces que esa misma palabra da sentido a otro término al antecederla.

Este Anexo Metodológico fue preparado por Ronald Alfaro, Karen Chacón, Steffan Gómez, María Estelí Jarquín, Pamela Jiménez, Natalia Morales y Rafael Segura.

NOTAS

1 La técnica consiste en tomar un conjunto de individuos (de una base de datos), cada uno de los cuales posee un conjunto de variables (atributos) denominado “x”, y una variable (atributo) adicional que es la clase denominada “y”. El objetivo de la clasificación es encontrar un modelo (una función o algoritmo) para predecir la clase a la que pertenecería cada individuo, asignación que se debe hacer con la mayor precisión posible. Se usa un conjunto de prueba (o tabla de testing) para determinar la precisión del modelo.

2 Para ordenar los proyectos según actividades productivas, la Setena utiliza una versión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) diseñada por la Sección de Estadísticas de la ONU. Es importante señalar que esa herramienta presenta una limitación, ya que solo categoriza la actividad que está siendo descrita, lo que puede no reflejar adecuadamente su función o propósito principal. Por ejemplo, las actividades de construcción ciertamente refieren a proyectos de edificación de estructuras, pero la categoría no distingue los objetivos finales de esa construcción con respecto a la CIIU (bodegas industriales, edificios de apartamentos, centros comerciales, etc.).

3 El FEAP permite identificar los efectos positivos o negativos latentes de una actividad, obra o proyecto sobre el ambiente, así como definir los instrumentos de manejo ambiental que el desarrollador debe presentar a la Setena.

4 Antes de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente, nº 7554.

Compendio Estadístico

Esta edición del Compendio Estadístico mantiene la estructura del *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. Se organiza por temas y presenta datos para el período 2006-2015. Se agrupa en cuatro grandes áreas -social, económica, ambiental y política- e incluye una sección de indicadores internacionales, en la cual se muestra la posición que ocupa Costa Rica en un conjunto de índices, con respecto a otros países del mundo.

El compendio está conformado por más de 200 indicadores y variables, con sus respectivas desagregaciones, provenientes de más de cincuenta fuentes de información. En la sección “Notas técnicas”, al final de cada área temática, se encuentra el detalle de las definiciones y aclaraciones metodológicas para cada indicador, así como la fuente responsable. Se recomienda consultar este apartado para la correcta interpretación de las cifras.

Una versión más extensa de este Compendio, con series que inician en su mayoría desde 1990, así como variables y desagregaciones adicionales, están disponibles en el sitio de Internet del Programa <http://www.estadonacion.or.cr>

Revisión de la información

Con el fin de presentar información de calidad, se hizo una revisión de las cifras y se modificaron las series que fueron

actualizadas o recalculadas por las instituciones que proporcionan la información. Los indicadores corregidos por esta razón son: temperatura media en la estación Aeropuerto Juan Santamaría, producción de basura en el cantón central de San José, causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público, denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo, área sometida al pago de servicios ambientales, cobertura de la PEA por seguro de salud y de pensiones, asistencia a la educación regular, índice de Theil y de Gini, relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero y la relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero.

En las “Estadísticas políticas”, la base de datos de “Leyes de la Asamblea Legislativa” fue sometida a una revisión exhaustiva. Esto permitió identificar vacíos y errores, por lo que las variables duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa y para la sanción del Ejecutivo, leyes aprobadas por iniciativa popular, convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa y leyes en promesa democrática sin sustento económico, presentan variaciones con respecto a años anteriores.

En Enero del 2016 el Banco Central de Costa Rica (BCCR) publicó el registro de Cuentas Nacionales con un nuevo año de referencia: 2012. Dada la actua-

lización, las estadísticas macroeconómicas a partir del año 2000 difieren de las publicadas en ediciones anteriores. Además, como parte de esta actualización el BCCR implementó el nuevo Manual de Balanza de Pagos (MBP6) del Fondo Monetario Internacional, que emplea nuevos criterios para el registro de transacciones con el sector externo. Por lo anterior, los datos de balanza de pagos también fueron modificados.

Las cifras relacionadas con acciones formativas del INA no se presentan en el compendio impreso de este año debido a que están en proceso de revisión, pueden ser consultadas en la versión digital.

Al cierre de edición de este Informe no fue posible actualizar las cifras de rendimiento en educación regular, empresas con certificación de sostenibilidad turística, así como las cifras del Poder Judicial sobre causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público, denuncias netas ingresadas al sistema de justicia, presos sin condena, personas condenadas por los tribunales penales, tasas de delitos dolosos contra la vida y tasa de delitos sexuales.

El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de datos y a su personal, por el apoyo y colaboración brindada durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información.

La coordinación del Compendio Estadístico estuvo a cargo de Natalia Morales y Ariel Solórzano.

La actualización de cifras la efectuó Ariel Solórzano, con el apoyo de Karen Chacón, Esteban Durán, María Estelí Jarquín, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Natalia Morales, Dagoberto Murillo y Rafael Segura.

Estadísticas Sociales

EN BREVE

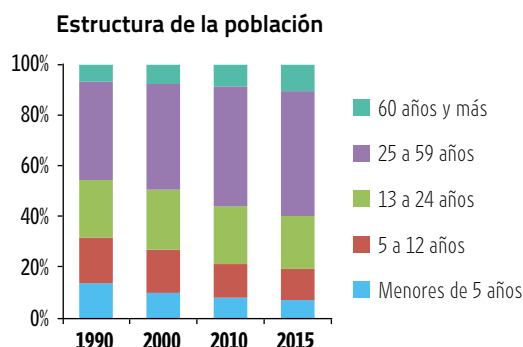




Demografía | Tasa de mortalidad infantil en su mínimo histórico

Indicador	1990	2000	2015
Población total (miles)	3.029	3.872	4.832
Densidad de población (habitantes por km ²)	59,3	75,8	94,6
Razón de dependencia demográfica			
menores de 15 años	0,60	0,51	0,33
mayores de 64 años	0,08	0,08	0,11
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	15,0	11,4	7,8
Esperanza de vida al nacer (años)	76,7	77,8	78,8

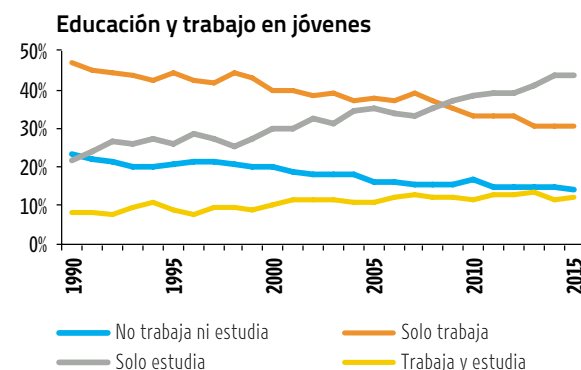
Fuente: Inec.



Educación | Mejoran indicadores de asistencia educativa

Indicador (porcentajes)	2000	2015
Tasa neta de escolaridad		
I Ciclo	97,2	90,7
II Ciclo	79,7	82,9
III Ciclo	53,8	70,3
Educación diversificada	27,3	40,3
Población mayor de 18 años con secundaria completa		
Hombres	27,6	36,8
Mujeres	29,0	40,0

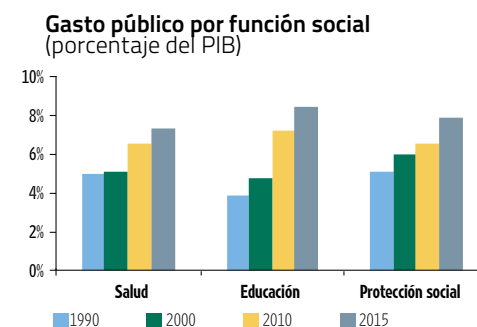
Fuente: MEP y ENAHO.



Gasto social público | Fuerte expansión en últimos cinco años

Sector (como % del PIB)	2012	2013	2014	2015
Educación	7,2	7,4	7,4	7,7
Protección social	6,6	6,8	6,9	7,1
Salud	6,7	6,6	6,4	6,7
Vivienda	2,0	2,1	2,2	2,3
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0,2	0,2	0,2	0,2

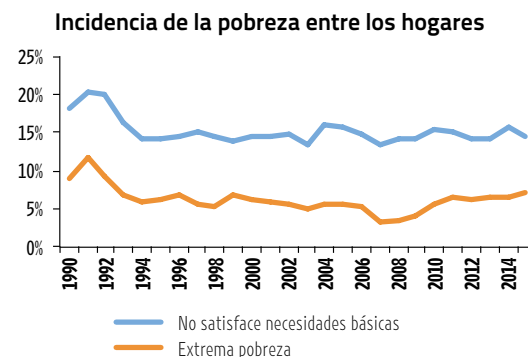
Fuente: STAP, Ministerio de Hacienda.



Pobreza, empleo y desigualdad | Problemas de empleo limitan mejoras en pobreza y desigualdad

Indicador (porcentaje)	1990	2000	2015
Incidencia de la pobreza entre los hogares			
Pobreza no extrema	18,0	15,5	14,6
Extrema pobreza	9,1	6,1	7,2
Tasa de desempleo	4,5	5,1	8,5
Coefficiente de Gini	0,450	0,479	0,516
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero	17,4	19,6	27,2

Fuente: ENAHO.





Estadísticas sociales

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Demografía										
Población total	4.278.656	4.340.390	4.404.090	4.469.337	4.533.894	4.592.149	4.652.459	4.713.168	4.773.130	4.832.234
Hombres	2.165.366	2.195.780	2.227.563	2.260.174	2.292.322	2.321.360	2.351.032	2.380.850	2.410.323	2.439.333
Mujeres	2.113.290	2.144.610	2.176.527	2.209.163	2.241.572	2.270.789	2.301.427	2.332.318	2.362.807	2.392.901
Estructura de la población por grupos de edad (porcentaje)										
Menores de 5 años	8,4	8,2	8,2	8,1	8,1	7,9	7,9	7,8	7,7	7,6
De 5 a 12 años	15,1	14,7	14,2	13,8	13,5	13,2	12,9	12,6	12,4	12,2
De 13 a 17 años	10,0	9,8	9,6	9,5	9,3	9,0	8,8	8,7	8,5	8,3
De 18 a 24 años	13,7	13,8	13,9	13,8	13,6	13,3	13,1	13,0	12,8	12,5
De 25 a 59 años	44,3	44,8	45,2	45,7	46,2	46,9	47,3	47,7	48,0	48,4
De 60 años y más	8,5	8,7	8,9	9,1	9,4	9,7	10,0	10,3	10,7	11,1
Densidad de población (habitantes por km ²)	83,7	84,9	86,2	87,5	88,7	89,9	91,0	92,2	93,4	94,6
Razón de dependencia demográfica										
Dependencia de menores de 15 años	0,41	0,40	0,39	0,38	0,37	0,36	0,35	0,34	0,34	0,33
Dependencia de mayores de 64 años	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11
Tasa bruta de natalidad (por 1.000 habitantes)	16,7	16,9	17,1	16,8	15,6	16,0	15,8	15,0	15,0	14,9
Tasa bruta de mortalidad (por 1.000 habitantes)	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2	4,1	4,1	4,2	4,3	4,4
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	9,7	10,0	9,0	8,8	9,5	9,1	8,5	8,7	8,0	7,8
Esperanza de vida al nacer (años)										
Hombres	79,0	79,1	79,3	79,4	79,1	79,1	79,0	79,2	79,3	78,8
Mujeres	81,4	81,6	81,8	82,0	81,6	81,6	81,4	81,6	81,8	81,2
Defunciones totales	16.766	17.071	18.021	18.560	19.077	18.801	19.200	19.647	20.553	21.039
Nacimientos totales	71.291	73.144	75.187	75.000	70.922	73.459	73.326	70.550	71.793	71.819
Nacimientos de madres adolescentes (porcentaje, madres menores de 20 años)	19,6	19,8	20,2	19,6	18,7	18,9	19,4	18,3	17,4	16,2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hogares con jefatura femenina (porcentaje)	27,9	29,9	29,2	31,3	33,7	33,9	34,6	35,9	37,7	36,2
Tamaño promedio del hogar (personas por hogar)	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3

Empleo

Fuerza de trabajo	1.929.825	2.007.127	2.051.500	2.115.524	2.057.772	2.162.474	2.194.569	2.223.576	2.248.375	2.269.666
Por zona										
<i>Urbana</i>	62,4	62,4	62,4	62,0	75,9	75,9	75,9	75,7	75,7	75,0
<i>Rural</i>	37,6	37,6	37,6	38,0	24,1	24,1	24,1	24,3	24,3	25,0
Por sexo										
<i>Hombres</i>	63,0	62,5	62,3	61,9	60,8	60,0	60,2	59,7	60,6	59,8
<i>Mujeres</i>	37,0	37,5	37,7	38,1	39,2	40,0	39,8	40,3	39,4	40,2
Tasa de desempleo abierto (porcentaje)	6,0	4,6	4,9	7,8	7,3	7,8	7,9	8,6	8,5	8,5
Por sexo										
<i>Hombres</i>	4,4	3,3	4,2	6,6	6,1	6,2	6,5	7,2	7,2	7,1
<i>Mujeres</i>	8,7	6,8	6,2	9,9	9,2	10,2	10,1	10,7	10,6	10,5
Por rango de edad										
15-24	13,9	10,7	11,0	17,9	17,1	17,0	18,8	20,2	20,7	20,7
25-39	4,0	3,3	4,2	7,0	5,9	7,6	7,1	7,9	8,0	7,8
40 y más	3,2	2,1	2,4	3,6	4,1	3,9	4,0	4,8	4,6	4,6
Tasa neta de participación (porcentaje)	60,7	61,4	60,9	60,5	59,3	61,0	60,4	60,0	59,5	60,2
<i>Hombres</i>	79,2	79,8	78,4	77,0	75,5	76,6	75,8	75,4	75,0	74,7
<i>Mujeres</i>	43,7	44,6	44,7	44,9	44,5	46,7	46,3	46,1	45,2	46,6
Tasa de ocupación (porcentaje)	57,1	58,6	57,9	55,8	55,0	56,2	55,6	54,8	54,5	55,1
<i>Hombres</i>	75,8	77,2	75,1	71,9	70,9	71,8	70,9	70,0	69,6	69,4
<i>Mujeres</i>	39,9	41,5	41,9	40,5	40,4	41,9	41,6	41,1	40,4	41,7
Población ocupada	1.815.656	1.915.784	1.950.284	1.950.014	1.907.558	1.993.738	2.021.087	2.031.970	2.056.370	2.077.348
Por zona (porcentaje)										
<i>Urbana</i>	62,3	62,3	62,5	62,1	76,0	75,8	75,9	75,9	75,8	75,2
<i>Rural</i>	37,7	37,7	37,5	37,9	24,0	24,2	24,1	24,1	24,2	24,8
Por sexo										
<i>Hombres</i>	64,0	63,4	62,8	62,8	61,6	61,1	61,1	60,6	61,4	60,7
<i>Mujeres</i>	36,0	36,6	37,2	37,2	38,4	38,9	38,9	39,4	38,6	39,3
Población ocupada por sector económico (porcentaje)										
<i>Sector primario (agricultura, ganadería y pesca)</i>	13,9	13,1	12,4	11,8	12,4	11,7	10,9	10,3	10,5	11,5
<i>Sector secundario (industria, construcción, agua y electricidad)</i>	21,8	22,3	21,7	20,0	19,6	19,7	19,4	18,8	19,1	18,3
<i>Sector terciario (servicios y comercio)</i>	64,3	64,6	66,0	68,2	68,0	68,6	69,7	70,9	70,4	70,1
Escolaridad promedio de la población ocupada (años)										
<i>Hombres</i>	8,3	8,4	8,5	8,6	8,8	8,9	9,1	9,1	9,1	8,9
<i>Mujeres</i>	9,7	9,7	9,9	10,2	10,1	10,2	10,4	10,4	10,4	10,3

2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

Gasto social público

Gasto social público (porcentaje del PIB)

<i>Salud</i>	4,9	5,1	5,8	6,6	6,5	6,5	6,7	6,6	6,4	6,7
<i>Educación</i>	5,0	5,2	5,7	6,8	7,2	7,0	7,2	7,4	7,4	7,7
<i>Protección social</i>	5,2	5,3	5,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,8	6,9	7,1
<i>Vivienda</i>	1,7	1,7	2,0	2,2	2,1	2,1	2,0	2,1	2,2	2,3
<i>Servicios recreativos, culturales y religiosos</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Salud

Tasa de mortalidad por los primeros cinco grandes

grupos de causas (por 10.000 habitantes)	38,1	38,0	40,5	41,2	41,8	40,7	41,3	41,8	43,1	43,5
<i>Enfermedades del aparato circulatorio</i>	11,0	11,2	11,0	11,8	11,9	11,9	12,1	12,0	12,7	11,8
<i>Tumores</i>	8,5	8,5	9,0	9,1	9,4	9,7	9,7	10,1	10,2	10,1
<i>Clasificación suplementaria de causas externas</i>	4,9	4,8	6,0	5,4	4,8	4,7	4,2	4,3	4,6	4,8
<i>Enfermedades del aparato respiratorio</i>	3,1	3,4	3,0	3,3	3,7	3,3	3,4	3,6	3,9	4,0
<i>Enfermedades del aparato digestivo</i>	2,7	2,8	3,0	2,9	3,0	3,0	2,8	3,0	3,1	3,2
<i>Otras causas</i>	8,0	7,3	9,0	8,7	9,1	8,2	9,0	8,8	8,6	9,6

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria

(por 10.000 habitantes)										
<i>Dengue</i>	273,8	583,4	184,0	160,0	689,9	299,8	477,0	1.060,7	197,6	305,3
<i>Diarrea</i>	4.959,1	4.952,9	4.450,3	3.969,2	5.425,5	6.314,2	6.439,5	7.161,8	6.686,9	6.162,4
<i>Gonorrea</i>	29,2	30,8	21,4	18,6	8,7		26,1	28,4	27,5	28,0
<i>Hepatitis</i>	22,4	23,3	22,2	18,8	10,7	12,6	28,4	25,9	15,9	28,1
<i>Intoxicaciones por alimentos</i>	8,6	8,0	7,0	2,1	8,1	8,4	2,5	8,2	7,5	6,2
<i>Sida</i>	4,2	4,1	4,2	3,0	1,6		1,5	1,2	1,7	1,4
<i>Sífilis</i>	25,8	26,1	33,6	17,5	9,0		25,2	11,2	48,3	38,4
<i>Tuberculosis</i>	11,5	11,8	11,1	8,8	11,6	11,3	8,9	9,7	9,9	8,3

Tasa de enfermedades de transmisión sexual

(por 10.000 habitantes)										
<i>Gonorrea</i>	3,0	3,2	2,2	1,9	0,9	1,9	2,6	2,8	2,8	2,8
<i>Sífilis</i>	2,7	2,7	3,4	1,8	0,9	4,7	2,5	1,1	4,8	3,8
<i>SIDA</i>	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1

Cobertura de vacunación en niños (porcentaje)

<i>VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)</i>	89	89	88	80	91	82	90	94	91	92
<i>SRP - sarampión (1 año y tres meses)</i>	90	91	89	81	81	80	90	91	95	93

Cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable (porcentaje)

	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1	92,0	92,8	93,4	91,7
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Tasa de muertes por accidentes de tránsito

(por 10.000 habitantes)	1,61	1,58	1,80	1,59	1,31	1,27	1,30	1,28	1,37	1,56
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Seguridad social

Cobertura de la PEA por seguro de salud (porcentaje)

<i>Asalariada</i>	64,3	65,7	70,1	66,8	68,8	67,4	68,8	69,8	69,2	78,2
<i>No asalariada</i>	48,1	57,4	62,1	65,4	48,9	50,3	53,6	53,2	55,5	62,1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (porcentaje)										
<i>Asalariada</i>	59,3	60,9	64,9	61,2	63,0	61,7	62,8	63,5	63,2	71,1
<i>No asalariada</i>	30,0	37,8	42,8	46,9	44,9	45,8	48,6	48,2	50,2	56,1
Cobertura de seguro riesgos del trabajo (porcentaje)	73,9	67,8	72,9	69,6	70,3	71,2	71,2	71,9	82,9	84,0
Relación pensionados con respecto a los cotizantes en régimen de pensiones (porcentaje)	14,3	13,4	12,8	13,5	13,3	13,5	13,8	14,2	14,6	15,4
Consultas seguro de salud por habitante (promedio)										
<i>Externa y de urgencias (por habitante)</i>	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	4,0
<i>Especialidades médicas (por 100 habitantes)</i>	59,8	54,6	54,8	56,0	57,9	58,6	59,5	60,6	61,4	61,6
Medicamentos despachados (promedio)										
<i>Consulta externa, por consulta médica externa</i>	3,5	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,0	4,1	4,3	4,3
<i>Hospitalización, por egreso hospitalario</i>	12,1	11,9	11,0	10,4	11,1	12,3	12,2	12,4	12,4	10,0
Camas de hospital	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,17	1,16
Ocupación de camas	82,2	83,8	86,0	83,2	84,2	84,2	85,1	85,8	85,4	84,8
Estancia en hospitales (promedio de días)	6,8	6,3	6,2	6,1	6,5	6,2	6,3	6,2	6,3	6,6
Tasa de mortalidad hospitalaria (por 1.000 egresos)	20,0	19,9	20,6	21,3	22,2	21,9	21,2	22,1	22,5	22,3
Población cubierta por seguro de salud (porcentaje)	4.369.603	4.444.922	4.533.162	4.620.482	4.562.087	4.614.498	4.667.076	4.717.681	4.772.098	4.833.752
<i>Asalariado</i>	20,5	21,9	23,3	22,5	23,6	24,0	24,5	24,7	24,9	25,0
<i>Familiar asegurado directo</i>	41,3	39,3	39,4	39,4	40,4	42,4	41,7	41,6	39,2	37,5
<i>Cuenta propia</i>	3,9	4,5	5,1	5,5	6,2	6,9	7,4	7,8	7,9	7,8
<i>Convenio</i>	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
<i>Asegurado por el Estado y familiares</i>	11,5	11,4	10,4	11,5	10,7	9,1	8,6	8,8	11,1	12,4
<i>Pensionado IVM</i>	3,2	3,3	3,4	3,5	3,7	3,9	4,1	4,3	4,4	4,6
<i>Pensionado régimen especial</i>	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
<i>Pensionado régimen no contributivo</i>	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2
<i>Familiar pensionado</i>	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5	2,3	2,6
<i>No asegurado</i>	12,5	12,4	11,2	10,3	8,1	6,3	6,4	5,6	5,3	5,1
Pensionados en régimen de seguro de pensiones Por riesgo (porcentajes)	139.990	145.308	152.300	160.773	170.257	179.771	190.689	200.639	211.180	223.711
<i>Invalidez</i>	31,1	30,3	29,7	28,7	27,6	26,5	25,6	24,6	23,6	22,6
<i>Vejez</i>	33,5	34,6	35,8	37,1	38,5	39,7	41,1	42,8	44,9	46,3
<i>Muerte</i>	35,4	35,1	34,6	34,2	33,9	33,8	33,4	32,5	31,5	31,1
Por sexo										
<i>Hombres</i>	54,0	54,0	53,9	54,1	54,1	54,0	54,0	54,1	54,3	54,3
<i>Mujeres</i>	46,0	46,0	46,1	45,9	45,9	46,0	46,0	45,9	45,7	45,7
Pensionados en régimen no contributivo	90.370	87.515	78.959	83.764	88.164	91.237	94.115	97.266	101.570	105.717
Monto de pensión promedio en CCSS (colones)										
<i>Por vejez</i>	129.084	153.283	179.919	209.857	226.229	246.120	268.551	288.244	306.315	323.533
<i>Por invalidez</i>	87.923	102.930	122.645	143.313	150.072	160.036	169.163	177.115	185.162	193.996
<i>Por muerte</i>	51.462	61.424	73.361	86.784	91.598	97.986	104.377	110.172	120.170	125.761
<i>Régimen no contributivo</i>	17.639	33.018	60.169	69.254	73.219	74.382	74.434	76.955	80.332	80.944

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Educación										
Asistencia a la educación regular por grupos de edad (porcentaje)										
<i>De 5 a 6 años</i>	82,9	81,3	84,8	83,2	84,7	84,6	86,1	86,7	89,2	88,1
<i>De 7 a 12 años</i>	98,9	98,9	99,1	99,1	99,5	99,6	99,3	99,4	99,6	99,4
<i>De 13 a 17 años</i>	76,4	79,0	80,9	81,8	83,1	83,7	84,9	86,6	88,5	87,6
<i>De 18 a 22 años</i>	38,2	36,6	39,7	41,9	42,4	44,4	44,3	47,7	47,5	46,2
Tasa neta de escolaridad en educación regular (porcentaje)										
<i>Interactivo II</i>	46,2	46,9	53,3	52,7	54,0	56,2	55,8	57,4	60,5	59,5
<i>Transición</i>	94,3	94,7	95,0	88,8	88,6	87,8	86,7	85,0	86,8	84,5
<i>I ciclo</i>	99,4	97,8	97,0	98,1	97,0	97,5	95,3	94,7	93,0	90,7
<i>II ciclo</i>	81,9	82,2	83,5	85,6	85,8	85,2	85,7	85,1	83,2	82,9
<i>III ciclo</i>	67,1	66,1	66,5	67,5	69,6	71,4	71,0	71,1	69,8	70,3
<i>Educación diversificada</i>	36,3	36,8	37,3	38,3	38,8	38,4	38,3	39,7	39,6	40,3
Rendimiento en educación regular (porcentaje)										
<i>Aprobados I y II ciclos</i>	88,7	89,3	93,0	91,6	91,5	92,0	92,1	93,7	95,6	
<i>Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno</i>	78,4	79,4	82,0	78,6	78,0	80,1	80,4	80,5	80,5	
<i>Reprobados I y II ciclos</i>	11,3	10,7	7,0	8,4	8,5	8,0	7,9	6,3	4,4	
<i>Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno</i>	21,6	20,6	18,0	21,4	22,0	19,9	19,6	19,5	19,5	
Repitencia escolar (porcentaje)										
<i>I ciclo</i>	9,6	10,1	9,7	7,1	8,1	7,7	7,3	6,8	5,4	3,5
<i>II ciclo</i>	5,5	5,5	4,9	3,6	3,9	3,8	3,9	3,4	3,1	2,6
<i>III ciclo diurno</i>	12,9	13,9	13,2	11,2	13,3	14,4	13,5	11,3	11,3	11,5
<i>Educación diversificada diurna</i>	8,1	8,2	7,9	7,2	8,0	9,4	8,3	6,5	6,3	6,2
Deserción intra-anual (porcentaje)										
<i>I ciclo</i>	3,9	2,6	3,2	3,3	3,1	2,8	2,8	1,9	1,5	1,5
<i>II ciclo</i>	3,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,3	2,3	1,5	1,2	1,2
<i>III ciclo diurno</i>	13,2	12,7	12,1	11,2	10,0	11,1	10,2	9,3	7,5	8,0
<i>III ciclo nocturno</i>	28,9	32,1	28,2	26,0	28,1	27,4	30,0	27,9	28,4	30,4
<i>Educación diversificada diurna</i>	8,0	7,1	7,2	5,8	5,3	5,5	5,1	4,9	3,9	4,5
<i>Educación diversificada nocturna</i>	18,6	19,4	18,7	16,0	17,7	21,3	22,2	20,6	21,4	20,0
Desgranamiento por nivel en horario diurno										
<i>Primaria</i>	23,7	23,3	21,4	18,3	18,1	18,5	17,8	17,7	17,1	16,1
<i>III ciclo</i>	51,0	50,7	49,0	45,8	46,5	46,0	43,9	42,5	41,0	38,3
<i>Undécimo año</i>	69,0	66,5	66,1	63,7	62,1	61,2	61,2	60,0	57,9	55,3
Población mayor de 18 años con educación secundaria completa (porcentaje)										
Por sexo										
<i>Hombres</i>	32,7	33,8	34,7	35,4	37,3	37,8	38,7	40,1	39,5	36,8
<i>Mujeres</i>	35,4	35,6	37,3	37,5	38,4	39,8	40,7	41,7	41,2	40,0

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Relación de títulos otorgados por las universidades privadas con respecto a las universidades estatales	1,7	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3
Personas jóvenes (15 a 24 años) según condición de estudio y trabajo (porcentaje)										
<i>No trabaja ni estudia</i>	16,4	15,6	15,6	15,7	17,0	14,9	14,9	14,6	14,7	13,9
<i>Solo trabaja</i>	37,3	38,9	37,0	35,0	33,2	33,3	33,4	30,8	30,5	30,6
<i>Solo estudia</i>	34,1	33,0	35,3	36,9	38,3	38,8	39,1	41,1	43,4	43,4
<i>Trabaja y estudia</i>	12,2	12,5	12,1	12,4	11,5	13,1	12,7	13,4	11,4	12,1

Vivienda

Índice de precios de insumos para la construcción de viviendas (1976=100, a diciembre de cada año)	15.544,7	18.514,3	22.046,3	21.679,3	22.245,4	22.753,2				
Índice de precios de vivienda de interés social (febrero 2012 =100, a diciembre de cada año)							100,0	98,3	105,7	102,8
PIB real del sector construcción (millones de colones de 1991)	74.849	90.758	103.990	100.883	96.778	93.119,0	98.791,4	102.375,6	105.587,5	110.307,6
Número de permisos de construcción registrados para edificios y viviendas	34.150	39.471	38.011	26.040	27.689	30.196	29.381	29.543	30.965	33.514
Bonos de vivienda familiar pagados	8.756	11.442	12.714	9.642	10.722	10.461	9.463	10.061	9.804	10.867
Área de construcción (m ²)	3.667.241	3.820.236	3.823.716	2.267.960	2.289.465	2.909.211	2.743.178	2.688.687	3.143.724	3.497.633
Por tipo de obra (porcentaje)										
<i>Vivienda</i>	63,5	68,8	66,8	61,6	66,3	62,7	66,6	68,7	67,6	67,0
<i>Comercio y oficinas</i>	18,1	20,3	20,4	26,2	20,3	25,6	23,6	22,6	24,5	19,5
<i>Industrias</i>	5,7	6,9	8,6	8,9	9,4	4,5	5,9	5,1	4,0	8,0
<i>Otros</i>	12,7	4,0	4,2	3,4	4,0	7,2	3,9	3,5	3,9	5,5
Por tipo de vivienda										
<i>Casas</i>	76,9	80,3	79,0	82,5	84,5	80,9	75,9	77,4	72,7	75,1
<i>Apartamentos</i>	23,1	19,7	21,0	17,5	15,5	19,1	24,1	22,6	27,3	24,9
Tipo de tenencia de vivienda	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.267.597	1.297.994	1.329.540	1.353.839	1.399.271	1.436.120
Zona urbana (porcentaje)	695.609	710.272	731.175	749.198	934.410	953.911	975.971	996.383	1.022.511	1.039.232
<i>Propia</i>	73,6	72,3	71,6	71,5	69,7	69,7	69,2	70,3	71,3	69,6
<i>Alquilada</i>	19,6	21,3	21,7	21,9	23,9	23,8	24,1	23,3	22,0	21,8
<i>En precario</i>	1,7	1,3	1,5	1,0	0,8	0,9	0,5	0,5	1,2	2,4
<i>Otras</i>	5,0	5,0	5,2	5,6	5,5	5,6	6,2	5,8	5,5	6,3
Zona rural (porcentaje)	460.317	471.836	491.954	507.503	333.187	344.083	353.569	357.456	376.760	396.888
<i>Propia</i>	75,0	73,2	75,1	74,4	73,4	73,1	73,5	73,1	74,5	74,3
<i>Alquilada</i>	11,6	12,5	12,3	12,8	10,8	10,4	10,6	11,3	10,7	9,3
<i>En precario</i>	1,9	1,7	1,1	0,9	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	1,3
<i>Otras</i>	11,5	12,7	11,4	11,9	15,2	16,0	15,3	15,1	14,4	15,1
Viviendas con hacinamiento por dormitorio (porcentaje)										
Zona urbana	3,4	2,8	3,0	2,5	2,4	3,0	2,2	2,2	2,2	2,3
Zona rural	6,0	5,9	5,5	5,2	5,2	4,2	3,7	4,0	3,4	3,6

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tenencia de servicios básicos en la vivienda (porcentaje)										
Zona urbana	99,0	99,4	98,9	99,2	99,2	99,4	99,5	99,3	99,4	99,0
Zona rural	97,2	97,9	97,5	98,6	96,9	97,2	97,7	97,7	98,2	97,7

Pobreza

Hogares por niveles de pobreza (porcentaje)										
<i>No pobres</i>	79,8	83,3	82,3	81,5	78,8	78,3	79,4	79,3	77,6	78,3
<i>Pobreza no extrema</i>	14,9	13,4	14,2	14,3	15,5	15,2	14,3	14,3	15,7	14,6
<i>Extrema pobreza</i>	5,3	3,3	3,5	4,2	5,8	6,4	6,3	6,4	6,7	7,2
Población total por niveles de pobreza (porcentaje)										
<i>No pobres</i>	70,0	75,2	70,2	73,3	75,8	75,2	76,5	76,7	75,4	76,4
<i>Pobreza no extrema</i>	15,2	14,3	14,5	15,4	17,7	17,5	16,3	16,0	17,3	15,8
<i>Extrema pobreza</i>	5,4	3,4	3,8	4,8	6,5	7,3	7,1	7,3	7,2	7,8
<i>Sin ingresos o ignorados</i>	9,4	7,1	11,5	6,4						
Hogares pobres con jefatura femenina (porcentaje)	36,1	36,4	35,0	37,5	38,0	38,8	40,5	42,2	43,3	43,5
Límites de pobreza por zona (colones corrientes, valor por persona)										
Zona urbana										
<i>Pobreza no extrema</i>	47.086	54.160	67.046	73.482	88.225	92.122	96.695	100.943	105.976	107.293
<i>Extrema pobreza</i>	21.599	24.844	30.755	33.708	40.391	41.842	44.372	45.368	47.840	49.067
Zona rural										
<i>Pobreza no extrema</i>	37.907	43.261	52.434	57.762	67.750	70.970	74.601	77.401	81.344	82.418
<i>Extrema pobreza</i>	19.242	21.960	26.616	29.321	33.455	34.921	37.087	37.556	39.663	40.673
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares										
Total país (porcentaje)	7,1	5,4	5,6	6,3	7,9	8,3	8,1	8,3	8,8	8,8
<i>Zona urbana</i>	6,2	5,0	5,0	5,9	6,7	7,3	6,9	7,0	7,5	7,6
<i>Zona rural</i>	8,5	6,1	6,3	6,8	11,3	11,3	11,3	11,9	12,3	11,9
Severidad de la pobreza entre los hogares										
Total país (porcentaje)	3,7	2,6	2,6	3,2	4,4	4,7	4,7	4,8	5,1	5,2
<i>Zona urbana</i>	3,2	2,3	2,3	2,9	3,6	4,0	3,9	4,0	4,2	4,4
<i>Zona rural</i>	4,5	2,9	3,1	3,6	6,7	6,8	6,7	7,3	7,5	7,4
Incidencia de la pobreza entre los hogares										
Total país (porcentaje)										
<i>Pobreza no extrema</i>	14,9	13,4	14,2	14,3	15,5	15,2	14,3	14,3	15,7	14,6
<i>Extrema pobreza</i>	5,3	3,3	3,5	4,2	5,8	6,4	6,3	6,4	6,7	7,2
Zona urbana										
<i>Pobreza no extrema</i>	14,0	13,0	14,3	14,6	14,6	14,5	13,1	13,1	14,2	13,7
<i>Extrema pobreza</i>	4,3	2,6	2,6	3,4	4,4	5,2	5,1	5,1	5,2	5,7
Zona rural										
<i>Pobreza no extrema</i>	16,2	14,0	14,1	13,9	17,9	17,3	17,6	17,7	19,7	16,8
<i>Extrema pobreza</i>	6,8	4,2	4,6	5,3	9,5	9,8	9,5	10,1	10,6	11,1
Región Central										
<i>Pobreza no extrema</i>	12,3	11,1	11,7	12,2	12,8	13,4	11,8	11,7	12,8	12,4
<i>Extrema pobreza</i>	3,9	2,6	2,3	3,1	3,9	4,1	4,2	3,9	4,5	4,7

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Región Chorotega										
<i>Pobreza no extrema</i>	22,3	18,7	19,4	16,4	21,6	20,4	21,4	21,5	21,1	16,6
<i>Extrema pobreza</i>	12,1	6,3	6,5	7,7	9,9	10,7	12,1	11,9	12,1	10,4
Región Pacífico Central										
<i>Pobreza no extrema</i>	20,8	16,7	20,0	20,6	18,4	14,1	17,3	20,1	19,7	17,3
<i>Extrema pobreza</i>	5,5	4,0	5,8	5,6	7,9	9,7	9,6	10,8	9,7	10,1
Región Brunca										
<i>Pobreza no extrema</i>	23,2	19,3	17,9	22,3	21,3	18,0	21,5	20,8	24,7	21,7
<i>Extrema pobreza</i>	9,5	4,7	6,7	8,5	11,6	12,9	11,8	13,0	11,6	13,7
Región Huetar Atlántica										
<i>Pobreza no extrema</i>	15,7	15,5	19,9	17,0	21,6	20,2	16,8	16,8	19,9	17,9
<i>Extrema pobreza</i>	6,0	4,7	4,8	4,7	7,5	9,8	8,0	9,8	8,3	11,1
Región Huetar Norte										
<i>Pobreza no extrema</i>	17,5	17,3	13,4	13,0	16,7	17,2	15,6	14,5	17,3	16,7
<i>Extrema pobreza</i>	5,2	2,1	3,0	4,2	7,4	8,9	7,5	8,5	9,6	10,5

Ingreso

Índice de Theil	0,470	0,503	0,478	0,503	0,496	0,515	0,511	0,514	0,496	0,496
Coefficiente de Gini	0,495	0,498	0,493	0,510	0,507	0,515	0,515	0,522	0,516	0,516
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero	19,9	17,3	16,0	19,0	21,2	23,4	24,1	27,0	26,8	27,2
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero	10,0	9,6	9,0	10,1	10,8	11,5	11,9	13,0	12,7	13,0
Distribución porcentual del ingreso total de los hogares por decil (porcentaje)										
<i>Decil 1</i>	1,6	2,0	2,1	1,8	1,6	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2
<i>Decil 2</i>	3,3	3,2	3,4	3,2	3,1	2,9	2,9	2,7	2,7	2,7
<i>Decil 3</i>	4,4	4,2	4,2	4,0	4,1	3,9	4,0	3,9	3,9	4,1
<i>Decil 4</i>	5,5	5,3	5,4	5,2	5,1	5,0	5,0	5,0	5,1	5,0
<i>Decil 5</i>	6,8	6,5	6,4	6,1	6,7	6,3	6,6	6,2	6,3	6,5
<i>Decil 6</i>	7,8	7,8	7,7	7,8	7,7	8,0	8,0	7,8	8,1	8,0
<i>Decil 7</i>	9,8	9,5	9,4	9,5	9,5	9,9	9,6	9,0	10,1	9,6
<i>Decil 8</i>	12,3	12,0	11,8	11,8	12,0	12,5	12,1	12,4	12,4	12,5
<i>Decil 9</i>	16,5	17,0	16,6	16,3	17,4	17,5	17,4	17,6	17,1	18,0
<i>Decil 10</i>	32,0	32,6	32,9	34,1	32,8	32,6	33,1	34,2	33,1	32,4
Relación del ingreso promedio mensual de las mujeres con respecto a los hombres	76,8	73,4	74,3	80,1	84,0	85,7	86,3	83,3	84,1	84,6
Por rama de actividad (porcentaje)										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</i>	88,4	82,3	74,8	83,8	77,9	76,7	77,5	86,7	76,9	82,4
<i>Industria manufacturera</i>	63,9	56,4	60,2	61,0	76,9	63,5	57,7	67,4	63,9	64,3
<i>Electricidad, gas y agua</i>	157,2	147,2	118,8	146,2	87,5	115,3	92,8	73,9	92,4	89,6
<i>Construcción</i>	120,0	78,5	136,3	143,2	117,8	124,2	126,3	119,0	168,1	119,4
<i>Comercio y reparación</i>	65,7	57,6	58,0	66,1	61,8	58,9	58,8	59,1	65,4	67,0
<i>Actividades de alojamiento y de servicio de comidas</i>	63,4	71,4	71,8	71,7	62,0	65,1	69,5	48,3	72,5	68,3
<i>Transporte y comunicaciones</i>	99,2	90,6	78,9	91,0	95,5	94,3				
<i>Transporte y almacenamiento</i>						113,6	119,7	135,8	111,9	
<i>Información y comunicaciones</i>						65,2	51,3	73,4	75,3	
<i>Intermediación financiera/seguros</i>	72,2	85,8	73,9	78,9	68,8	103,0	79,3	89,0	78,8	72,0

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Actividades inmobiliarias</i>	74,2	73,7	74,9	78,0	85,5	96,3	225,6	71,2	45,6	69,6
<i>Administración pública</i>	92,8	96,6	104,0	105,7	105,0	101,0	100,3	107,2	88,8	114,1
<i>Actividades profesionales, científicas y técnicas</i>							80,2	75,3	76,5	63,2
<i>Actividades de servicios administrativos y de apoyo</i>							91,0	89,7	90,4	98,8
<i>Enseñanza</i>	90,7	81,6	80,7	81,6	91,7	98,9	100,2	98,9	91,9	90,5
<i>Salud y atención social</i>	69,6	75,3	76,4	63,2	80,5	68,2	71,5	60,9	72,3	67,6
<i>Servicios comunitarios y personales</i>	77,3	73,1	50,8	58,5	74,7	66,1				
<i>Hogares con servicio doméstico</i>	61,6	67,0	58,3	68,5	106,0	95,3	77,1	81,5	70,9	85,3
Índice de salario mínimo real (1984=100, a diciembre de cada año)	113,8	113,4	112,7	118,2	122,1	123,3	125,3	128,3	131,2	136,2
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles (colones)	365.152	451.691	513.911	591.873	832.410	889.542	948.877	1.012.832	1.008.482	1.003.155
<i>Decil 1</i>	40.925	55.451	66.206	71.209	84.408	82.179	85.607	86.112	83.719	82.382
<i>Decil 2</i>	92.873	115.313	134.744	143.484	194.981	195.950	208.964	210.194	209.133	205.875
<i>Decil 3</i>	134.747	162.747	187.946	204.565	286.091	297.396	316.510	326.290	333.734	330.304
<i>Decil 4</i>	172.472	210.121	236.920	263.066	369.288	386.552	414.245	434.071	435.766	439.396
<i>Decil 5</i>	217.117	263.380	298.956	330.622	467.616	498.746	530.099	562.298	563.967	562.679
<i>Decil 6</i>	272.320	325.463	370.711	417.517	595.639	639.091	678.868	711.390	728.668	725.325
<i>Decil 7</i>	340.553	412.748	467.812	535.175	769.633	820.885	870.895	914.803	944.210	936.492
<i>Decil 8</i>	441.234	532.817	612.642	709.801	1.012.312	1.100.610	1.159.527	1.226.014	1.260.244	1.253.424
<i>Decil 9</i>	616.694	751.446	863.778	1.020.047	1.442.614	1.586.295	1.659.748	1.794.047	1.759.660	1.799.488
<i>Decil 10</i>	1.326.937	1.691.722	1.907.566	2.225.055	3.103.688	3.289.659	3.566.834	3.866.743	3.769.313	3.701.865
Salario mínimo <i>minimorum</i> (colones corrientes, a julio de cada año)	122.694	135.356	156.625	170.950	187.043	198.681	211.129	224.087	242.371	249.565



Notas técnicas

Estadísticas sociales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Área de construcción

Área en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.

A partir del año 2007 se realizan cambios en el registro de la información. Para efectos de mantener una clasificación similar a la anterior se registra la siguiente información en comercio y oficinas: locales comerciales, edificios administrativos, oficinas, hoteles, albergues, moteles, galerones, cobertizos y alares; en industrias: fábricas, industrias, ingenios, bodegas, talleres y departamentos de materiales; en otros: muros, tapias, vallas, salas de reuniones públicas, centros educativos, canchas, césped, parques y otros. En vivienda se registran: casas, viviendas, apartamentos y condominios.

Fuente: INEC. Estadísticas de la construcción

Asistencia a la educación regular por grupos de edad

Porcentaje de la población de 5 a 22 años que se encuentra dentro del sistema regular de enseñanza, independientemente del nivel o año que cursa.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Bonos de vivienda familiar pagados

Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.

Fuente: Banhvi. Departamento de Comunicaciones

Cobertura de la PEA por seguro de pensiones

Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.

La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC.

Los cálculos de coberturas de la PEA excluyen a los asegurados voluntarios. Los asegurados no asalariados no incluyen la PEA no remunerada o la que busca trabajo por primera vez.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Cobertura de la seguridad social de la PEA

Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.

La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC.

Los cálculos de coberturas de la PEA excluyen a los asegurados voluntarios. Los asegurados no asalariados no incluyen la PEA no remunerada o la que busca trabajo por primera vez.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable

Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos, emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.

La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda. A partir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Cobertura de seguro de riesgos del trabajo

Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo. Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.

Fuente: INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo

Cobertura de vacunación en niños

Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.

Fuente: Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud

Coefficiente de Gini

Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.

Se ordena y se acumula a las personas según su ingreso per cápita. A partir de 2010 se usa el ingreso neto per cápita del hogar, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza. A partir de ese año las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Estimación propia a partir de la encuesta de hogares, del INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Consultas en seguro de salud por habitante

Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.

Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Defunciones totales

Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Densidad de población

Habitantes por kilómetro cuadrado. Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km² de territorio nacional.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR

Deserción intra-anual

Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de educación tradicional. Se obtiene dividiendo los desertores del año *t* entre la matrícula del curso lectivo *t*.

Fuente: MEP

Desgranamiento por nivel en horario diurno

Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada.

Para el cálculo de primaria se toma la matrícula del año "n" del nivel de sexto grado y se divide por la matrícula del año "n-5" y se multiplica por 100. Si (n=2008) entonces (n-5=2003). No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.

Fuente: MEP. Expansión del Sistema Educativo

Distribución porcentual del ingreso total de los hogares por decil

Porcentaje del ingreso promedio mensual de los hogares por deciles. Cada porcentaje reúne solamente lo percibido por el conjunto de hogares que conforman el decil de interés.

El decil fue calculado con el ingreso per cápita neto del hogar. Por ramas de actividad, del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIIU-4.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: Estimación propia a partir de la encuesta de hogares, del INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Escolaridad promedio de la población ocupada por sexo

Promedio de años de escolaridad de las personas en la fuerza de trabajo (de 15 años o más) que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Esperanza de vida al nacer

Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Estadísticas demográficas

Estancia promedio en hospitales

Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital (en días). Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período.

En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Estructura de la población por grupos de edad

Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UR

Gasto social público

Porcentaje que representa el monto del gasto social público en relación con el producto interno bruto (PIB)

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Hogares con jefatura femenina

Porcentaje de hogares con jefatura femenina, del total de hogares.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Hogares pobres con jefatura femenina

Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Hogares por niveles de pobreza

Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Incidencia de la pobreza entre los hogares

Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Índice de insumos para la construcción de viviendas

Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.

El último dato disponible con el año base 1976 es Diciembre del 2011.

Fuente: INEC. Unidad de Índice de Precios

Índice de precios de vivienda de interés social

Mide la variación en los precios de los insumos directos (materiales) utilizados en la construcción de viviendas

de interés social. Excluye el costo de la mano de obra. Por tratarse de proyectos de construcción de viviendas de interés social, la canasta no incluye algunos acabados como el cielo raso y las rejas, ya que los presupuestos de este tipo de obras sólo incluyen la estructura básica.

El mes seleccionado como base para el nuevo índice es Febrero del 2012.

Fuente: INEC. Unidad de Índice de Precios

Índice de salario mínimo real

Mide la variación real de los salarios mínimos.

Deflata el índice de salario mínimo nominal con el índice de precios al consumidor.

Fuente: BCCR

Índice de Theil

Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: Estimación propia a partir de la encuesta de hogares, del INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Ingreso promedio mensual del hogar por deciles

Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil. El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.

A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso neto de los hogares. Las cifras a partir de ese año difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares

Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no. El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Límites de pobreza por zona

Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, pobreza total, no pobre).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Medicamentos despachados

Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente.

La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Monto de pensión promedio en CCSS

Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS. Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Nacimientos de madres adolescentes

Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Nacimientos totales

Cantidad de nacimientos totales. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Número de permisos de construcción registrados para edificios y viviendas

Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.

Fuente: INEC. Estadísticas de la construcción

Pensionados en régimen de seguro de pensiones

Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Pensionados en régimen no contributivo

Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los ancianos, a los discapacitados, a las madres solas y a los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutaban de los beneficios de los restantes regímenes de pensiones existentes en el país. Es administrado por la CCSS y financiado por el Fondo de Asignaciones Familiares. Se le denomina así porque sus beneficiarios no pagan cuotas (contribuciones) durante su vida activa para obtener el derecho a la pensión.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Personas jóvenes (15 a 24 años) según condición de estudio y trabajo

Total de personas entre 15 a 24 años de edad según su condición de asistencia a educación regular y condición de empleo.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

PIB real del sector construcción

Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.

Fuente: BCCR. Cuentas Nacionales

Población cubierta por seguro de salud

Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Población mayor de 18 años con educación secundaria completa

Personas mayores de 18 años de edad con título de bachiller de la educación secundaria.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Población ocupada

Personas en la fuerza de trabajo (de 15 años o más) que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.

Por sector económico del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIIU-4.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Población total

Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR

Población total por niveles de pobreza

Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres.

No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Razón de dependencia demográfica

Total de personas menores de 15 años (mayores de 64 años) sobre el total de personas entre 15 y 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR

Relación de ingreso promedio mensual por rama de actividad de las mujeres respecto a hombres

Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres. Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal.

A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso neto en la ocupación principal. Del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIIU-4.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Relación de pensionados con respecto a los cotizantes en régimen de pensiones

Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año. Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.

Fuente: CCSS

Relación de títulos otorgados por las universidades privadas con respecto a las universidades estatales

Relaciona la cantidad de diplomas otorgados por las universidades privadas con la cantidad otorgada en las universidades estatales. Diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior. Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas.

Fuente: Conare. OPES

Rendimiento en educación regular

Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular. Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.

Fuente: MEP. Departamento de Estadística

Repitencia escolar

Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.

Fuente: MEP. Departamento de Estadística

Salario mínimo minimorum

Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.

Fuente: MTSS

Severidad de la pobreza entre los hogares

Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tamaño promedio del hogar

Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa bruta de mortalidad

Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes. Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050

Tasa bruta de natalidad

Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes. Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050

Tasa de desempleo abierto

Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo (15 años o más). Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria

Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t , con la población en riesgo a mitad del mismo año. Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad.

Las tasas de SIDA, Sífilis y Tuberculosis reportadas para 2015 son datos preliminares.

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud

Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas

Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud

Tasa de mortalidad hospitalaria

Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Tasa de mortalidad infantil

Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.

Fuente: INEC. Sección de Estadísticas Vitales

Tasa de muertes por accidentes de tránsito

Relaciona la cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores con la población total del país. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.

Fuente: Ministerio de Salud

Tasa neta de escolaridad en educación regular

Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica.

En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado Estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. En el 2014 el MEP realiza un ajuste a toda la serie.

Fuente: MEP

Tasa neta de participación

Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (15 años o más).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa de ocupación

Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (15 años o más).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tenencia de servicios básicos en la vivienda

Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitario y tenencia de baño).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Viviendas con hacinamiento por dormitorio

Cantidad de viviendas clasificadas con hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio).

Las cifras a partir del 2010 difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a un ajuste en los factores de expansión de las encuestas de hogares, que ahora utilizan las proyecciones de población de marzo del 2013. No son estrictamente comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Estadísticas Económicas

EN BREVE



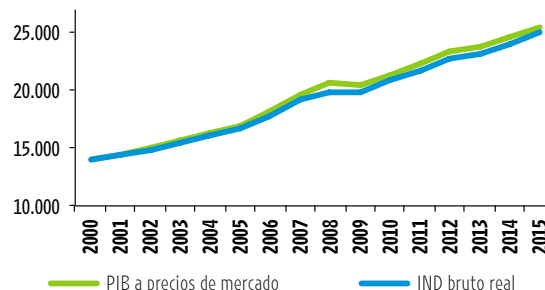


Cuentas nacionales | Volatilidad en crecimiento económico en últimos años

Indicadores	2005	2010	2015
PIB real (miles de millones de colones de 2012)	16.946,7	21.380,7	25.480,4
Ingreso nacional disponible bruto (miles de millones de colones de 2012)	16.618,4	20.954,3	25.079,6
Crecimiento del PIB real (%)	3,9	5,0	3,7
PIB per cápita en dólares	4.732,4	8.220,0	11.206,0

Fuente: BCCR.

PIB e Ingreso nacional disponible bruto (IND)
(miles de colones de 2012)

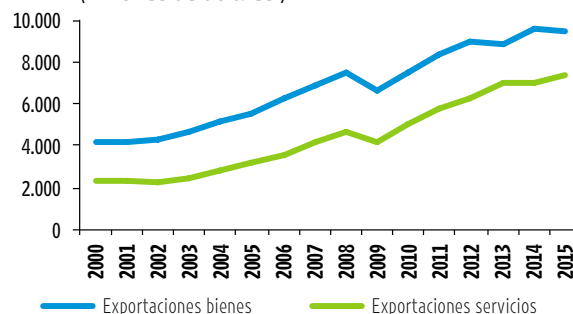


Sector externo | Se desacelera el crecimiento de las exportaciones de bienes

Indicadores (millones de dólares)	2005	2010	2015
Exportaciones FOB	7.026,4	9.448,1	9.197,4
Importaciones CIF	9.823,6	13.569,6	14.921,4
Saldo cuenta financiera	-1.566,2	-2.207,3	-3.200,1
Saldo de cuenta corriente	-906,1	-1.254,2	-2.381,7
Ingreso de divisas por concepto de turismo	1.599,0	1.870,1	2.860,3
Tasa de devaluación/revaluación	8,4	-10,8	-0,2

Fuente: BCCR.

Exportaciones de bienes y servicios
(millones de dólares)

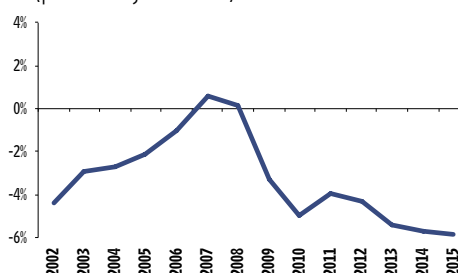


Finanzas públicas | Fuerte expansión del déficit del Gobierno Central

Indicadores (porcentaje del PIB)	2005	2010	2015
Balance financiero del Gobierno Central	-2,1	-5,0	-5,8
Deuda interna del Gobierno Central	25,2	22,6	31,2
Deuda externa del Gobierno Central	12,4	5,8	10,5
Carga tributaria	13,3	12,7	13,3

Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda.

Balance financiero del Gobierno Central
(porcentaje del PIB)

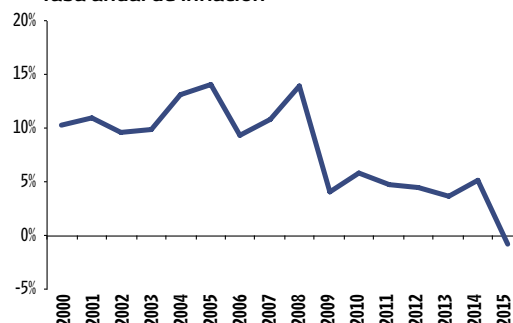


Sector financiero y precios | Se mantiene baja inflación

Indicadores	2005	2010	2015
Tasa básica pasiva	15,3	8,0	6,0
Tasa anual de inflación (porcentaje)	14,1	5,8	-0,8
Tipo de cambio de referencia (compra)	494,1	501,1	528,1
Precio de la energía eléctrica del sector residencial (colones por kW/h)	33,2	71,0	84,4

Fuente: BCCR e Inec.

Tasa anual de inflación





	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comercio exterior										
Crecimiento de las exportaciones de bienes (porcentaje)	16,7	13,9	1,8	-7,6	7,6	-14,0	7,4	-1,2	6,8	0,0
Déficit comercial (porcentaje del PIB)	14,8	13,5	19,2	8,5	11,1	13,5	13,4	13,5	12,7	10,6
Reservas internacionales netas / importaciones por mes (porcentaje)	4,6	5,1	3,8	5,6	5,3	4,5	6,1	6,3	6,1	6,9
Tasa de devaluación / revaluación (porcentaje)	4,4	-3,6	10,3	3,3	-10,8	-0,2	-1,1	0,0	7,1	-0,2
Exportaciones FOB (millones de dólares)	8.200	9.336	9.504	8.784	9.448	8.123	8.721	8.614	9.198	9.197
Tradicional (porcentaje)	11,2	10,7	11,2	10,5	11,4	15,3	15,5	15,0	14,4	14,1
No tradicionales	88,8	89,3	88,8	89,5	88,6	84,7	84,5	85,0	85,6	85,9
Por sector										
Industriales	20,1	20,1	22,8	21,6	22,5	30,1	30,3	29,4	28,9	25,8
Agrícolas	22,2	21,0	22,2	22,2	23,2	29,5	29,1	29,2	28,5	27,3
Perfeccionamiento activo	5,6	5,1	3,8	2,9	1,9	1,8	2,7	2,4	1,5	1,2
Zonas francas	52,1	53,8	51,2	53,3	52,5	38,6	38,0	38,9	41,1	45,6
Por destino										
MCCA	24,4	24,9	23,5	23,2	23,4	23,8	23,6	23,8	23,0	23,6
Resto del mundo	75,6	75,1	76,5	76,8	76,6	76,2	76,4	76,2	77,0	76,4
Importaciones CIF (millones de dólares)	11.569	12.953	15.372	11.395	13.570	13.818	14.943	15.340	15.575	14.921
Materias primas (porcentajes)	57,7	53,4	52,2	51,1	51,5	39,4	38,1	35,9	35,6	35,6
Bienes de capital	14,3	15,9	15,3	16,8	15,9	18,5	19,1	21,5	20,7	23,3
Bienes finales (de consumo)	19,3	21,9	21,6	22,7	22,7	26,9	27,9	28,0	29,8	32,5
Combustibles y lubricantes	8,7	8,8	10,8	9,5	10,0	15,2	14,9	14,6	13,9	8,6
Tipo de cambio referencia de venta (colones, promedio del mes de diciembre)	519	502	555	573	512	511	505	506	541	541
Tipo de cambio referencia de compra (colones, promedio del mes de diciembre)	515	496	544	563	501	500	494	494	529	528
Balanza de Pagos										
Balance de cuenta corriente (porcentaje del PIB)	4,4	5,6	8,5	2,0	3,4	5,4	5,2	4,9	5,0	4,4
Saldo cuenta corriente (millones de colones)	-993	-1.505	-2.614	-613	-1.254	-2.274	-2.411	-2.431	-2.486	-2.382
Exportaciones de servicios (millones de dólares)	3.581	4.120	4.604	4.154	5.021	5.782	6.209	6.949	6.998	7.341
Según sector (composición porcentual)										
Viajes	53,3	54,8	55,6	48,9	44,7	41,9	40,7	42,1	43,7	45,3
Servicios de informática e información	7,5	7,0	6,6	8,4	10,7	11,3	11,1	10,4	11,6	12,4
Otros servicios empresariales	16,9	18,1	18,2	22,7	25,7	27,3	27,7	29,7	31,0	32,4
Otros	22,4	20,0	19,6	20,0	18,8	19,5	20,4	17,7	13,6	9,8
Saldo cuenta de capital (millones de dólares)	1	21	7	58	54	22	46	8	-28	31
Saldo cuenta financiera (millones de dólares)	-1.655	-2.403	-2.657	-641	-2.207	-3.009	-4.144	-3.547	-2.715	-3.200
Inversión directa en la economía declarante (millones de dólares)	1.702	2.088	2.320	1.444	1.684	2.461	2.258	2.741	2.636	2.805

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Turismo										
Número de turistas que ingresaron al país (miles de personas)	1.725	1.980	2.089	1.923	2.100	2.192	2.343	2.428	2.527	2.660
Empresas con declaratoria turística	1.409	1.404	1.467	1.495	1.518	1.396	1.445	1.367	1.230	1.219
Oferta total de hoteles	2.576	2.595	2.599	2.508	2.468	2.476	2.497	2.515	2.405	2.402
Finanzas públicas										
Balance financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)	-1,0	0,6	0,2	-3,3	-5,0	-4,0	-4,3	-5,4	-5,7	-5,8
Deuda interna del Gobierno Central (porcentaje del PIB)	22,8	18,9	17,1	20,6	22,6	25,1	28,4	28,9	30,1	31,2
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central (porcentaje)	24,8	20,7	13,8	12,3	10,8	11,6	11,1	13,0	13,1	13,7
Deuda pública externa (porcentaje del PIB)	15,4	12,3	11,7	10,7	10,2	9,5	10,4	12,1	14,0	15,1
Pérdidas Banco Central (porcentaje del PIB)	-1,1	-0,7	-0,2	-0,8	-0,4	-0,6	-0,6	-0,8	-0,7	-0,8
Ingresos totales del Gobierno Central (millones de colones corrientes)	1.638.353	2.104.701	2.490.031	2.363.266	2.743.180	3.024.429	3.274.301	3.537.316	3.799.980	4.180.896
Ingresos tributarios (millones de colones corrientes)	1.577.733	2.028.942	2.408.579	2.262.290	2.491.652	2.769.333	3.007.922	3.292.309	3.522.442	3.861.913
Por tipo de impuesto										
Impuestos a los ingresos y utilidades	394.095	531.552	689.225	687.420	748.094	828.692	891.668	1.014.439	1.091.470	1.247.308
Impuestos a la propiedad	37.388	52.511	68.299	77.979	97.628	87.628	126.966	153.451	173.326	182.496
Impuestos sobre bienes y servicios	738.244	951.493	1.100.989	947.982	1.067.132	1.204.239	1.310.840	1.353.149	1.462.635	1.560.665
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	107.027	137.008	161.483	121.933	130.107	150.501	156.098	159.453	173.973	179.036
Otros impuestos	300.979	356.378	388.583	426.975	448.691	498.273	522.349	611.816	621.038	692.407
Carga tributaria (porcentaje del PIB)	13,7	14,7	15,0	12,9	12,7	13,0	12,9	13,3	13,0	13,3
Gastos totales del Gobierno Central (millones de colones corrientes)	1.759.410	2.027.133	2.460.432	2.936.306	3.724.578	3.869.795	4.275.492	4.872.299	5.326.978	5.847.060
Por tipo de gasto (porcentaje)										
Remuneraciones	36,1	35,2	34,8	38,0	36,2	39,1	38,5	37,3	37,0	36,1
Intereses	24,8	20,7	13,8	12,3	10,8	11,6	11,0	13,0	13,1	13,7
Transferencias	29,8	31,8	34,0	35,9	37,7	37,9	39,3	38,3	37,9	37,8
Gastos de capital	6,1	8,7	11,2	10,3	12,0	7,8	7,8	8,2	8,7	9,0
Otros	3,2	3,6	3,6	3,6	3,2	3,5	3,3	3,3	3,4	3,3
Déficit/superávit del sector público no financiero	86.656	211.012	-27.916	-516.552	-923.404	-740.505	-873.322	-1.115.705	-1.280.396	-1.478.487
Deuda pública externa per cápita (dólares)	800	787	774	749	864	862	1.029	1.268	1.460	1.683

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sector financiero										
Tasas de interés pasivas por plazo (porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Depósitos en colones a 1 mes										
<i>Bancos estatales</i>	9,3	6,0	6,4	6,8	4,9	4,8	5,0	3,3	3,5	2,0
<i>Bancos privados</i>	10,9	7,1	10,0	8,7	6,8	6,5	7,3	6,8	4,6	4,5
Depósitos en colones a 6 meses										
<i>Bancos estatales</i>	11,2	6,9	10,4	7,6	6,4	7,9	9,2	6,4	7,1	5,5
<i>Bancos privados</i>	15,3	7,6	12,1	13,0	9,8	8,3	9,8	8,4	7,3	7,2
Tasas de interés activas por sector (porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Agricultura-mercadeo										
<i>Bancos estatales</i>	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8	19,0	20,5	17,5	17,5	14,5
<i>Bancos privados</i>	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Industria										
<i>Bancos estatales</i>	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8	19,0	20,5	17,5	17,5	14,5
<i>Bancos privados</i>	26,0	26,0	26,0	26,0	27,2	27,2	27,2	27,2	27,2	26,0
Vivienda										
<i>Bancos estatales</i>	18,8	18,8	17,5	16,0	13,0	14,0	15,5	13,5	14,2	13,5
<i>Bancos privados</i>	24,5	24,5	24,0	25,0	25,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Tasa básica pasiva (porcentaje anual, a diciembre de cada año)	11,3	7,0	11,5	8,3	8,0	8,0	9,2	6,5	7,2	6,0
Márgenes de intermediación (puntos porcentuales, a diciembre de cada año)										
En colones										
<i>Bancos estatales</i>	9,5	7,9	9,1	9,7	8,2	7,9	8,3	7,0	7,3	7,1
<i>Bancos privados</i>	12,0	11,3	10,5	10,1	9,8	10,4	11,6	10,8	10,4	9,9
En dólares										
<i>Bancos estatales</i>	7,3	6,3	5,3	5,4	6,3	6,2	5,6	4,8	4,6	4,6
<i>Bancos privados</i>	5,6	5,0	4,9	4,5	5,5	5,4	5,0	4,7	4,2	4,4
Crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional (miles de millones de colones corrientes)										
	4.181.532	5.380.934	7.072.717	7.542.989	7.881.000	9.119.754	9.826.140	11.417.945	13.524.607	15.373.735
Por sector (porcentaje)										
<i>Público</i>	12,2	5,5	4,9	7,6	7,5	9,2	4,9	8,0	9,6	11,3
<i>Privado</i>	85,6	92,2	92,6	89,9	90,2	87,6	91,5	88,0	86,9	84,7
<i>Privado financiero no bancario</i>	2,2	2,3	2,5	2,5	2,3	3,2	3,6	3,9	3,5	4,1
Préstamos al sector privado no financiero (miles de millones de colones corrientes)										
	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653	7.104.798	8.017.718	8.992.173	10.049.698	11.747.090	13.017.371
Por sector (porcentaje)										
<i>Industria</i>	7,4	7,0	6,4	6,1	6,3	5,5	6,0	5,7	5,9	4,9
<i>Agricultura</i>	3,2	2,8	2,7	2,9	3,1	3,3	3,2	2,9	2,7	2,5
<i>Vivienda y construcción</i>	31,4	32,4	34,8	35,1	34,5	34,9	33,8	32,7	31,5	31,5
<i>Otros</i>	58,1	57,8	56,1	55,9	56,0	56,3	57,1	58,7	59,9	61,0

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Precios										
Indice de precios al consumidor (Junio 2015 = 100, promedio anual)	58,0	63,4	71,9	77,5	81,9	85,9	89,8	94,5	98,7	99,5
Indice de precios al productor Industrial (Diciembre 1999 = 100, promedio anual)										
<i>Con combustible</i>	213,5	243,1	305,0	310,3	319,6	349,8	363,6	371,8	386,3	385,9
<i>Sin combustible</i>	204,7	232,7	285,1	302,6	307,8	333,5	346,4	355,2	369,9	374,8
Tasa anual de inflación (porcentaje)	9,4	10,8	13,9	4,0	5,8	4,7	4,6	3,7	5,1	-0,8
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria (a julio de cada año, colones)										
<i>Urbana</i>	20.016	23.598	28.745	30.397	33.004	39.428	41.412	42.796	45.116	45.613
<i>Rural</i>	21.488	25.407	31.002	32.545	35.347	42.080	44.192	45.832	48.255	48.776
<i>Rural</i>	18.676	21.935	26.672	28.432	30.859	35.168	36.882	37.920	40.040	40.496
Precio de la energía eléctrica empleada en el sector residencial (colones por kW/h, promedio anual)	38	43	51	68	71	72	74	90	90	84
Precio de combustibles empleados en el sector transporte (colones por litro, promedio anual)										
<i>Gasolina regular</i>	482	527	622	501	573	649	684	692	721	570
<i>Gasolina súper</i>	507	554	636	516	600	670	711	724	749	599
<i>Jet-fuel</i>	337	429	599	419	488	569	591	592	615	431
<i>Diésel</i>	344	405	603	448	503	598	628	633	654	480

Telecomunicaciones

Ingresos por servicios de telecomunicaciones (porcentaje del PIB)						2,3	2,4	2,6	3,1	3,1
Cantidad de líneas activas de telefonía móvil					3.128.372	4.135.185	5.348.881	7.059.471	7.020.412	7.535.599
<i>Porcentaje de líneas activas en modalidad prepago</i>					49,0	70,0	79,0	83,0	80,0	79,0
<i>Porcentaje de líneas activas en modalidad postpago</i>					51,0	30,0	21,0	17,0	20,0	21,0
Total de suscripciones a servicio de Internet (miles)					988	2.009	3.119	4.028	4.806	5.421
<i>Porcentaje de suscripciones vía Internet fija</i>					39,0	53,0	14,0	12,0	10,7	10,3
<i>Porcentaje de suscripciones vía Internet móvil</i>					61,0	47,0	86,0	88,0	89,3	89,7

Transporte

Vehículos que pagaron el derecho de circulación	729.487	797.902	812.801	923.591	1.014.552	1.024.707	1.093.884	1.164.521	1.234.169	1.322.227
Inversión pública bruta en sector transporte (millones de colones corrientes)	83.619	120.761	236.976	327.341	224.966	194.255	225.019	229.896	307.388	368.464
Por sector (porcentaje)										
<i>Carreteras</i>	93,8	76,4	81,7	86,6	78,6	75,2	80,1	73,6	79,3	65,7
<i>Puertos</i>	4,3	22,6	9,7	8,3	11,0	12,9	14,4	15,4	14,1	22,4
<i>Aeropuertos</i>	1,3	0,9	6,9	4,3	9,8	10,1	4,2	10,2	5,9	11,2
<i>Ferrocarriles</i>	0,7	0,0	1,7	0,8	0,6	1,9	1,4	0,8	0,8	0,7



Notas técnicas

Estadísticas económicas

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Actualización de cifras de cuentas nacionales

En enero del 2016 el Banco Central publicó el registro de cuentas nacionales con un nuevo año de referencia: 2012. Dada la actualización, las estadísticas macroeconómicas de cuentas nacionales a partir del año 2000 difieren de las publicadas en ediciones anteriores. Además, como parte de esta actualización el Banco Central implementó el nuevo Manual de Balanza de Pagos MBP6 del Fondo Monetario Internacional, que emplea nuevos criterios para el registro de transacciones con el sector externo. Por lo anterior, los datos de balanza de pagos en este compendio también difieren de ediciones anteriores.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Ahorro nacional neto

Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2016.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Balance de cuenta corriente / PIB

Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Balance financiero del Gobierno Central / PIB

Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Cantidad de líneas activas de telefonía móvil

Cantidad de líneas activas de telefonía móvil bajo el sistema prepago y postpago. Debido a un cambio metodológico realizado en el 2015, los datos de cantidad de líneas activas de telefonía móvil en este compendio difieren de ediciones anteriores.

Fuente: Sutel. Dirección General de Mercados

Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria

Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).

Fuente: INEC. Estadísticas económicas

Crecimiento de las exportaciones

Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes vendidos en el extranjero.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Crecimiento del PIB real por persona

Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 2012 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013. Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2016.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona

Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 2012=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2016.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Crédito interno neto total del SBN

Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado.

A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, no 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Los saldos corresponden a lo reportado al mes de diciembre.

Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Déficit comercial / PIB

Relación entre el balance comercial y el PIB.

El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones CIF, según metodología de comercio exterior.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Déficit o superavit del sector público no financiero

Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, cinco empresas públicas no financieras, tres órganos descentrados y cuatro instituciones descentralizadas no empresariales.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Deuda interna del Gobierno Central / PIB

Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central corresponde a las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera.

Incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Deuda pública externa

Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Deuda pública externa / PIB

Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Deuda pública externa per cápita

Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Empresas con declaratoria turística

Incluye empresas relacionadas con: hospedaje, agencias de viajes, alquiler de automóviles, transporte acuático, gastronómicos y de diversión, líneas aéreas y actividades temáticas.

Fuente: Fuente: ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información

Exportaciones de Servicios

Servicios vendidos en el extranjero. Considera viajes, servicios de informática e información, otros servicios empresariales y otros.

La categoría otros incluye: servicios de transformación, mantenimiento y reparación a N.I.O.P, transporte, construcción, seguros y pensiones, financieros, cargos por uso de la propiedad intelectual, personales, culturales y recreativos y bienes y servicios de gobierno N.I.O.P.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Exportaciones FOB

Bienes vendidos en el extranjero, según metodología de comercio exterior.

Exportaciones en término comercial FOB.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Formación bruta de capital fijo

Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Relación entre la formación bruta de capital fijo real (2012=100) y el PIB.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Gastos totales del Gobierno Central

Total de los gastos corrientes y gastos de capital del Gobierno Central. Incluye gastos por concepto de remuneraciones, intereses, transferencias, gastos de capital y otros gastos.

Se utilizan las cifras acumuladas al mes de diciembre de cada año, que registran en el rubro de remuneraciones tanto los salarios totales, como la totalidad de las cargas sociales respectivas.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Importaciones CIF

Bienes comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país.

Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo, según metodología de comercio exterior. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros.

Del 2011 en adelante, se realiza el ajuste por concepto de servicios de transformación por encargo de terceros, y mantenimiento y reparaciones a las cifras brutas provenientes de la Dirección General de Aduanas.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2016.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Índice de precios al consumidor

Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, junio 2015 = 100.

Fuente: INEC. Departamento de Índices y Estadísticas

Ingresos por servicios de telecomunicaciones / PIB

Ingresos por concepto de servicios de telecomunicaciones como porcentaje del producto interno bruto.

Fuente: Sutel. Dirección General de Mercados

Ingreso nacional disponible bruto

Saldo bruto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos. Se obtiene sumando o restando al producto interno bruto a precios de mercado, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2016.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Ingresos totales del Gobierno Central

Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Ingresos tributarios

Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas.

Ejecución efectiva consolidada.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

Inversión pública bruta en el sector transporte

Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector transporte mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.

El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, Japdeva, Incop y Recope.

El rubro de carreteras incluye transporte público y seguridad vial. En 2010 se realiza un ajuste a la serie por eliminación del rubro de inversión en transporte por tubería.

Fuente: MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos

Número de turistas que ingresaron al país

Ingreso de turistas al país en cada año.

Fuente: ICT. Departamento de Estadística

Oferta total de hoteles

Cantidad de hoteles contabilizados en los registros del ICT.

Fuente: ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información

Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial

Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kilovatio hora (kW/h), por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía

Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte

Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía

Préstamos al sector privado no financiero

Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural. Saldos a diciembre.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Producto interno bruto (PIB)

Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.

El PIB per cápita en colones es calculado como el valor total en colones corrientes de bienes y servicios por habitante.

El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos.

El PIB real se estima a precios del 2012. A partir del año 2000 se utiliza la clasificación según sectores económicos utilizada en las Cuentas Nacionales período de referencia 2012 con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) revisión 4. Las ediciones anteriores registraban las actividades con los manuales CIIU 2 y CIIU 3.

Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2016.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Reservas internacionales netas / importaciones por mes

Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.

Se utiliza el valor de las importaciones CIF y no se incluyen las materias primas de los regímenes especiales.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Saldo cuenta capital

Registra los movimientos por concepto de transferencias de capital. Se utiliza la metodología del Sexto Manual de Balanza de Pagos del FMI.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Saldo cuenta financiera

Registra los movimientos por concepto de inversión directa, inversión de cartera, derivados financieros y otras inversiones. Se utiliza la metodología del Sexto Manual de Balanza de Pagos del FMI.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Saldo cuenta corriente

Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.

Los datos están basados en la metodología del Sexto Manual de Balanza de Pagos del FMI. Cifras de cuentas nacionales con la revisión del Programa Macroeconómico a julio de 2016.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Servicio de la deuda del Gobierno Central

Cantidad en colones corrientes pagada cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Crédito Público

Tasa anual de inflación

Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.

Fuente: INEC. Estadísticas económicas

Tasa básica pasiva

Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Tasa de devaluación

Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos. Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

Tasas de interés activas por sector

Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores.

"Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios.

Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Tasas de interés pasivas por plazo

Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados.

Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Tipo de cambio de referencia de compra

Cantidad de colones que fijan los bancos por la compra de un dólar de los Estados Unidos.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Tipo de cambio de referencia de venta

Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.

Fuente: BCCR. Departamento de Estadística Macroeconómica

Total de suscripciones al servicio de internet

Total de suscripciones al servicio de internet, tanto en la modalidad móvil como en la fija.

Fuente: Sutel. Dirección General de Mercados

Vehículos que pagaron el derecho de circulación

Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.

Fuente: INS, Subdirección Actuarial

Estadísticas Ambientales

EN BREVE





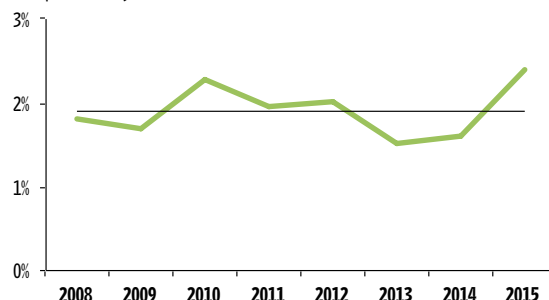
Tierra Sin cambios en últimos años

Territorio bajo protección (ha)	1995	2015
Área silvestre protegida	700.000	1.354.488
Área marina protegida	500.000	1.501.485
Área en reservas privadas	32.895	82.677
Áreas silvestres protegidas (%)	25,0*	26,5
Cultivo orgánico	1,9*	2,4

* Las cifras corresponden al año 2000.

Fuente: Sinac y Red Costarricense de Reservas Naturales

Cultivo orgánico
(porcentaje del cultivo total)

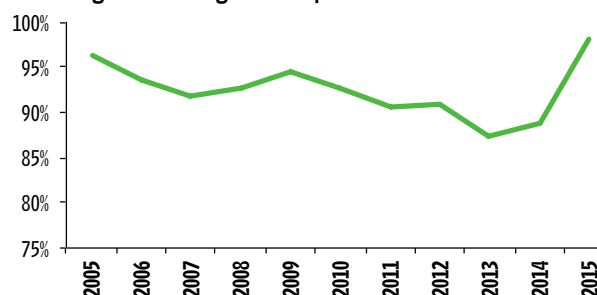


Energía Electricidad generada por fuentes renovables alcanza su máximo en diez años

Indicadores	1990	2015
Parque automovilístico (por cada 100 habitantes)	9,2	30,8
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kW/h, miles habitantes)	511,5	746,9
Importación de derivados de petróleo (CIF en miles de dólares)	191.087	1.221.364
Consumo de energía secundaria (TJ)	47.982	135.158

Fuente: ICE y DSE.

Energía eléctrica generada por fuentes renovables



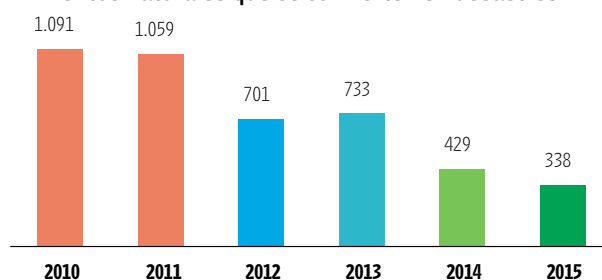
Riesgo Disminuyen eventos naturales que se convierten en desastres

Indicadores	1990	2000	2015
Emergencias con LPG	66*	488	4.769
Eventos naturales convertidos en desastres	151	319	338
Viviendas afectadas	227	1.557	465

* Corresponde al año 1991.

Fuente: DESInventar y Cuerpo de Bomberos.

Eventos naturales que se convierten en desastres

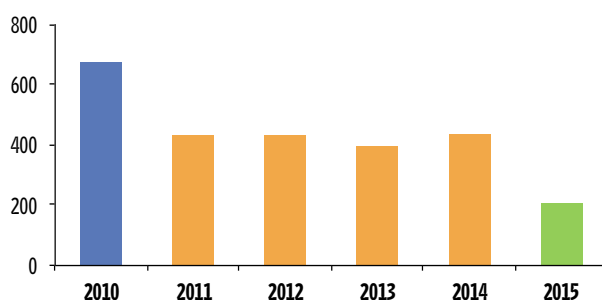


Otros indicadores Menor cantidad de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo

Indicadores	2000	2015
Producción per cápita por día de basura en el cantón central de San José (gramos)	1.064	1.149
Población con servicio de agua potable (%)	72,5	91,2
Playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	35	110
Acciones colectivas en materia ambiental	15	50

Fuente: MSJ e ICAA.

Denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo





Estadísticas ambientales

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tierra										
Áreas silvestres protegidas (hectáreas)	1.326.585	1.332.601	1.332.375	1.340.872	1.333.706	1.354.488	1.354.488	1.354.488	1.354.488	1.354.488
Área marina protegida (hectáreas)			520.880	520.880	539.834	1.501.485	1.501.485	1.501.485	1.501.485	1.501.485
Área en reservas privadas (hectáreas)	59.278	62.030	65.293	77.998	81.429	81.541	81.902	81.845	82.205	82.677
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	1.049.169	1.097.196	1.225.393	1.210.241	1.264.318	1.509.272	1.613.129	1.573.696	1.738.601	1.895.196
<i>Porcentaje de visitantes nacionales</i>	45,0	48,3	47,2	49,0	44,4	46,2	47,3	49,4	47,2	47,3
<i>Porcentaje de visitantes extranjeros</i>	55,0	51,7	52,8	51,0	55,6	53,8	52,7	50,6	52,8	52,7
Área sembrada de las principales actividades agrícolas (hectáreas)	441.552	437.569	441.697	473.210	482.933	496.320	465.842	493.970	490.809	463.991
Cultivo orgánico (porcentaje del cultivo total)			1,8	1,7	2,3	1,9	2,0	1,5	1,6	2,4
Importación total de plaguicidas (kg de ingrediente activo)			9.099.982	7.360.724	8.434.564	7.548.509	7.655.882	7.397.896	7.845.987	7.986.371
Bosque										
Área sometida a pago de servicios ambientales (hectáreas)										
<i>Protección de bosque</i>	19.972	60.568	66.474	52.018	59.645	65.967	62.276	59.817	41.026	63.918
<i>Manejo de bosque</i>	0	0	0	0	310	479	197	139	515	383
<i>Reforestación</i>	4.866	5.826	4.083	4.018	4.185	4.116	4.252	3.107	2.784	2.330
<i>Regeneración natural</i>	279	755	1.660	1.500	1.275	2.310	1.205	3.796	2.125	2.814
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	2.900	6.556	12.401	8.930	9.050	10.507	12.442	12.282	12.421	10.547
Área sometida a pago de servicios ambientales en protección del recurso hídrico (hectáreas)			1.082	4.809	4.654	4.756	5.392	4.586	4.652	4.903
Número de contratos de pago de servicios ambientales	619	1.180	1.103	797	1.111	1.130	1.146	1.218	878	832

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	703.701	421.471	576.017	384.666	351.109	540.473	555.123	540.837	558.271	522.163
Área afectada por incendios forestales (hectáreas)	15.192	32.422	23.417	13.795	18.683	9.501	34.716	55.610	30.530	40.350
<i>Porcentaje dentro de áreas silvestres protegidas</i>	27,8	15,0	33,7	6,8	20,7	20,8	12,0	7,2	6,7	11,2
<i>Porcentaje fuera de áreas silvestres protegidas</i>	72,2	85,0	66,3	93,2	79,3	79,2	88,0	92,8	93,3	88,8

Atmósfera

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

Temperatura (grados Celsius)

<i>Media de estación seca (mes de marzo)</i>	24,2	24,9	23,8	23,8	25,2	22,7	23,1	23,4	23,2	22,9
<i>Media de estación lluviosa (mes de octubre)</i>	23,6	22,2	22,4	23,3	22,7	20,6	21,8	21,7	21,6	22,0

Velocidad media del viento (km/hora)	14,6	13,8	13,5	15,7	13,9	13,0	14,3	14,2	14,5	16,1
--------------------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Precipitación (promedio anual acumulado de milímetros)	1.972	2.227	2.361	1.166	2.191	1.401	1.266	1.730	1.476	1.377
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Humedad relativa (promedio anual, porcentaje)	76	75	73	72	79	77	73	74	68	69
---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Concentración de PM10 en el aire en San José (promedio anual, mg/m³)

	27,5	27,5	28,1	24,0	27,0	25,0	24,0	26,0
--	------	------	------	------	------	------	------	------

Desechos

Basura en el Parque de Tecnología Ambiental

(ingreso promedio diario en toneladas métricas)	803	1.259	1.370	1.158	1.328	1.340	1.296	1.025	1.147	1.133
---	-----	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Producción de basura en el cantón central de San José

(gramos por persona por día)	1.032	1.030	1.104	1.024	1.039	1.190	1.226	1.217	1.166	1.149
------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Energía

Población cubierta por el servicio eléctrico (porcentaje)	98,4	98,6	99,0	99,1	99,1	99,1	99,1	99,1	99,1	99,3
---	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kW/h, miles de habitantes)	736,2	748,3	751,6	734,8	735,5	733,5	746,6	735,5	736,4	746,9
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Intensidad energética	0,059	0,058	0,057	0,057	0,055	0,054	0,053	0,051	0,050	0,051
-----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Consumo anual de electricidad por abonado (promedio, kW/h)

<i>Sector residencial</i>	2.852	2.848	2.802	2.692	2.655	2.609	2.603	2.539	2.513	2.517
<i>Sector industrial</i>	208.101	226.643	225.914	214.348	229.389	234.026	245.761	246.714	247.363	251.513
<i>Sector general</i>	14.702	15.299	15.570	15.416	15.630	15.619	16.180	16.152	16.124	16.361

Crecimiento anual del consumo de energía secundaria (porcentaje)	4,2	6,4	2,0	-1,7	2,0	1,5	2,9	0,4	1,7	5,3
---	-----	-----	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Crecimiento anual del consumo eléctrico (porcentaje)	6,1	4,6	2,2	-1,3	3,0	1,4	3,6	1,0	1,4	2,4
--	-----	-----	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Consumo de energía secundaria (terajulios)	110.680	117.792	120.126	118.094	120.480	122.049	125.619	126.177	130.950	135.158
--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Por sector (porcentaje)

<i>Transporte</i>	56,8	56,7	56,9	57,9	58,4	58,7	58,6	58,7	58,9	59,9
<i>Industria</i>	17,7	18,3	17,8	16,2	16,1	15,7	15,7	15,4	14,8	14,3

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Residencial</i>	12,0	11,7	11,7	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	12,0	11,7
<i>Servicios</i>	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4	4,4	4,3	4,4	4,5	4,4
<i>Público</i>	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2	3,4	3,4	3,5	3,4
<i>Agropecuaria</i>	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,3	2,2
<i>Comercial</i>	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1	3,0
<i>Otros</i>	0,9	1,2	1,4	1,6	0,8	0,9	0,8	0,8	1,0	1,0
Por producto										
<i>Hidrocarburos</i>	73,1	72,4	71,9	72,2	72,2	72,4	72,2	71,9	72,1	72,9
<i>Electricidad</i>	25,4	25,1	25,2	25,3	25,6	25,6	25,8	26,0	25,8	25,1
<i>Coque</i>	1,5	2,4	2,8	2,4	2,2	2,0	1,9	2,1	2,1	2,0
<i>Biomasa</i>	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Capacidad instalada de energía eléctrica (kW/h)			2.379	2.416	2.746	2.931	2.723	2.752	2.885	3.061
Energía eléctrica generada por fuentes renovables (porcentaje)	93,6	91,8	92,6	94,6	92,6	90,5	90,9	87,3	88,9	98,2

Agua

Población con servicio de agua de calidad potable (porcentaje)	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1	92,0	92,8	93,0	91,2
Población que recibe agua sometida a control de calidad (porcentaje)	73,4	76,0	76,0	77,3	78,2	74,9	75,3	75,5	78,5	76,6
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	55.382	47.113	13.565	20.943	18.348	8.838	16.971	14.112	7.424	12.673
Número acumulado de pozos legales perforados	12.884	13.742	14.032	14.314	14.476	14.626	14.776	14.926	15.003	15.115

Recursos marino-costeros

Exportaciones de productos pesqueros (miles de dólares)										
<i>Peces ornamentales</i>	312	280	298	143	76	77	68	79	32	47
<i>Camarón, langostino y otros decápodos</i>	9.312	6.007	5.342	4.823	3.928	4.983	7.951	11.299	15.796	15.325
<i>Pescado</i>	68.649	73.560	85.809	83.676	80.133	83.230	110.265	107.573	92.502	78.521
Playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica	58	59	63	61	67	80	90	107	130	110

Gestión institucional

Presupuesto del sector ambiental (porcentaje del PIB)			0,26	0,31	0,37	0,36	0,37	0,36	0,35	0,36
Empresas con certificación de sostenibilidad turística	68	92	98	136	183	240	285	303	321	
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público			2.479	2.501	2.471	2.110	1.784	1.619	1.762	
Denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo		303	451	533	674	434	434	397	437	206
Acciones colectivas en materia ambiental	8	20	21	11	39	38	31	34	57	50

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Riesgo										
Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS										
<i>Emergencias con materiales peligrosos</i>			149	117	105	111	116	143	107	121
<i>Emergencias con LPG</i>	741	837	1.365	1.748	1.900	2.106	2.940	6.839	5.363	4.769
Eventos naturales que se convierten en desastres	538	1.519	1.386	516	1.091	1.059	701	733	429	338
Viviendas afectadas por eventos naturales	1.414	8.910	2.949	2.654	10.536	2.380	3.567	1.447	2.680	465

Notas técnicas

Estadísticas ambientales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Acciones colectivas en materia ambiental

Total de acciones colectivas en materia ambiental registradas en la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, entendidas éstas como todo aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo.

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Programa Estado de la Nación

Área afectada por incendios forestales

Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de planificación. Informe SEMEC.

Área en reservas privadas

Total de hectáreas inscritas en la Red Costarricense de Reservas Naturales. Se define como reserva natural cualquier inmueble que comprenda áreas naturales y cuyo dueño preserve o aproveche sosteniblemente estas áreas y asegure su conservación.

Fuente: Red Costarricense de Reservas Naturales

Área marina protegida

Cantidad de área intermareal o submareal, junto con las aguas que la bañan y la flora y la fauna asociadas, y sus rasgos históricos y culturales, que ha sido designada por la legislación para proteger parcial o totalmente el medio que la alberga.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Área sembrada de las principales actividades agrícolas

Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.

Fuente: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). Boletines estadísticos agropecuarios

Áreas silvestres protegidas

Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Área sometida a pago de servicios ambientales

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.

A partir del 2006 las modalidades de reforestación y regeneración se reportan de forma separada. A partir de 2009 se incluye las modalidades de vacíos de conservación y áreas silvestres protegidas.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas. Se corrige la serie y se incluyen todas las modalidades de PSA, ya que antes solo se incluía protección.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Área sometida a pago de servicios ambientales en protección del recurso hídrico

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), para la protección del recurso hídrico.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Basura en el Parque Tecnológico Ambiental

Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados. Para calcular el promedio por día se utilizan 313 días hábiles al año.

Fuente: Municipalidad de San José

Capacidad instalada de energía eléctrica

Capacidad instalada de las plantas del país para producir energía eléctrica.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público

Total de causas ingresadas por delitos en materia ambiental en el Ministerio Público.

Fuente: Poder Judicial

Consumo anual de electricidad por abonado

Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual). El sector industrial incluye: industrial menor, grandes industrias y grandes industrias de alta tensión.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Crecimiento anual del consumo de energía secundaria

Crecimiento porcentual anual de energía secundaria.

Fuente: DSE

Consumo residencial de energía eléctrica per cápita

Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo 2013.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Consumo de energía secundaria

Se denomina energía secundaria a los productos resultantes de las transformaciones o elaboración de recursos energéticos naturales (primarios) o en determinados casos a partir de otra fuente energética ya elaborada (por ej. Alquitrán). Se realiza segregación por los principales sectores productivos y los principales productos energéticos.

Fuente: DSE

Crecimiento anual del consumo eléctrico

Ventas en kW/h de energía eléctrica.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Cultivo orgánico

Relación entre las hectáreas de cultivo bajo el Programa de Acreditación de Certificadoras de productos vegetales orgánicos frescos, sobre las hectáreas sembradas de las principales actividades agrícolas.

Fuente: MAG. Servicio Fitosanitario del Estado.

Denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo

Cantidad de denuncias presentadas ante el Tribunal Ambiental Administrativo.

Fuente: TAA

Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS

Las "emergencias químico-tecnológicas" se refieren a los casos de emergencia con presencia de materiales y productos químicos peligrosos que responde el Cuerpo de Bomberos. Se define emergencia tecnológica como situación imprevista que tiene consecuencias negativas o la probabilidad de que estas ocurran; sobre las personas, materiales o el medio ambiente, la cual involucra el derrame, fuga, escape, incendio, explosión o ruptura de cualquier sustancia objeto o producto tóxico o peligroso.

Fuente: INS. Cuerpo de Bomberos

Energía eléctrica generada por fuentes renovables

Porcentaje de energía eléctrica que es generada por plantas que utilizan fuentes renovables.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Empresas con certificación de sostenibilidad turística

La certificación de sostenibilidad turística categoriza y diferencia empresas turísticas de acuerdo al grado en que su operación se acerque a un modelo de sostenibilidad en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales. Se reporta el dato acumulado de empresas certificadas a cada año.

Fuente: Instituto Costarricense de Turismo

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.

En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. Para el año 2015 el dato reportado corresponde al total anual. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad.

A partir del año 2005 se dejaron de utilizar las mediciones convencionales, que fueron sustituidas por la medición automática.

Fuente: Instituto Meteorológico Nacional. Minaet

Eventos naturales que se convierten en desastres

Total de eventos naturales que se convierten en desastres registrados en la base de datos de DESInventar.

Fuente: DESInventar

Exportaciones de productos pesqueros

Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.

A partir del 2005 se abrió la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.

Fuente: Procomer

Importación total de plaguicidas

Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros.

Esta cifra debe tratarse con precaución debido a que no todo lo que se importa es consumido en el país, existe una cantidad de productos que se reexporta.

Fuente: MAG. Servicio Fitosanitario del Estado

Intensidad energética

Es la energía utilizada para la producción por cada unidad monetaria en un país. Se calcula con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios y el PIB en colones.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía

Número de contratos del Pago de Servicios ambientales

Cantidad de contratos firmados con incentivos del pago de servicios ambientales. Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica

Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica. Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Número de pozos legales perforados acumulado

Cantidad de pozos legales perforados acumulado a través de los años.

Durante el 2013, se incluyen 317 pozos perforados por el AyA, para ASADAS y propios, que no habían sido reportados y que a la fecha, no se les ha asignado número de pozo. Estos pozos fueron perforados en años anteriores, pero hasta el 2013 se registran.

Fuente: Senara

Población con servicio de agua de calidad potable

Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos, emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.

La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda. A partir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Población que recibe agua sometida a control de calidad

Población que recibe agua sometida a control de calidad. El control de calidad es la suma de acciones que las mismas empresas suministradoras ejercen sobre el agua que entregan como servicio; para esto se debe evaluar periódicamente el agua de la fuente de abastecimiento, tanques de almacenamiento y red de distribución; el número y frecuencia de muestras depende del tamaño población de la abastecida.

A partir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Población cubierta por el servicio eléctrico

Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.

Fuente: ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe

Presupuesto del sector ambiental

Porcentaje que representa el monto del gasto ambiental público en relación con el producto interno bruto (PIB). Se incluye el presupuesto asignado a Sinac, Minae, Conageibo, Incopecsa, Fonafifo y Comcure.

Fuente: Ministerio de Hacienda, secretaria técnica de la autoridad presupuestaria

Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José

Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.

Para el cálculo se toma la producción de basura en toneladas métricas, se divide entre la población del cantón; el resultado se divide entre los 365 días del año y luego se multiplica por mil. Esta fórmula suministra los datos en kilogramos. Para pasarlo a gramos se multiplica de nuevo por mil.

Para el 2014 los datos fueron ajustados con las proyecciones de población por distritos, con base en el Censo 2011, del INEC-CCP.

Fuente: Municipalidad de San José

Visitantes al Sistema de Parques Nacionales

Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año.

La serie fue actualizada con base en el Informe Semec. Para el 2012 se debe tener en cuenta que el informe del cuarto trimestre correspondiente al Área de Conservación Tortuguero (ACTO) no fue remitido a tiempo por lo que no se incluyen las estadísticas correspondientes al mismo

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de planificación. Informe SEMEC.

Viviendas afectadas por eventos naturales

Viviendas afectadas por eventos naturales que se convierten en desastres registradas en la base de datos DESInventar.

Fuente: DESInventar

Volumen total de agua concesionado

Volumen total de agua concesionada otorgado e inscrito. Corresponde al dato del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año e incluye todo lo concesionado hasta la fecha. El dato de inscrito corresponde al caudal registrado por las Asadas y los pozos artesanales para consumo humano.

Fuente: Minae. Dirección de Agua

Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos

Volumen en metros cúbicos de explotación de agua por medio de pozos legales.

Durante el 2013, se incluyen 317 pozos perforados por el AyA, para ASADAS y propios, que no habían sido reportados y que a la fecha, no se les ha asignado número de pozo. Estos pozos fueron perforados en años anteriores, pero hasta el 2013 se registran.

Fuente: Senara

Volumen autorizado para aprovechamiento de madera

Cantidad en metros cúbicos autorizada por el Sinac en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera.

Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificado de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Estadísticas Políticas

EN BREVE

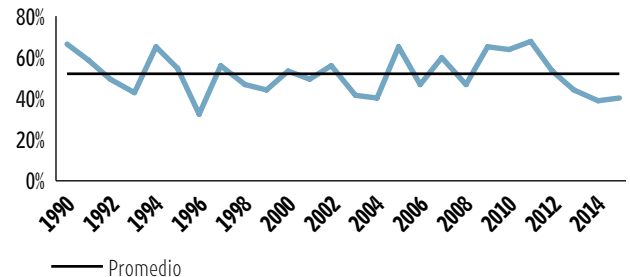


Formación de leyes | Se reduce legislación aprobada que no asigna recursos financieros

Indicador	1990	2000	2015
Formación de leyes			
Legislativo	55	53	35
Ejecutivo	38	48	26
Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular		63	202
Leyes en promesa democrática sin sustento económico (%)	53,3	50,0	40,6

Fuente: Asamblea Legislativa.

Leyes sin sustento económico

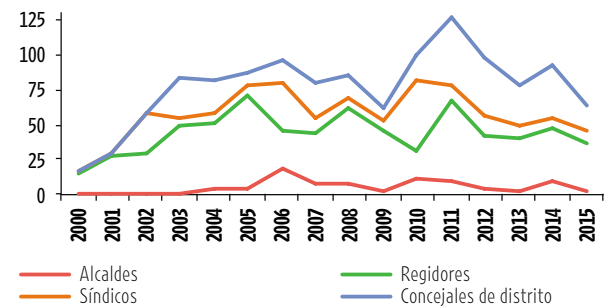


Gobiernos locales | Se reduce credenciales canceladas a autoridades municipales

Indicador	2000	2015
Carga tributaria de los gobiernos locales	0,38	0,74
Presión tributaria de los gobiernos locales	47,8	55,4
Credenciales canceladas a autoridades municipales	16	64

Fuente: CGR y TSE.

Credenciales canceladas a autoridades municipales

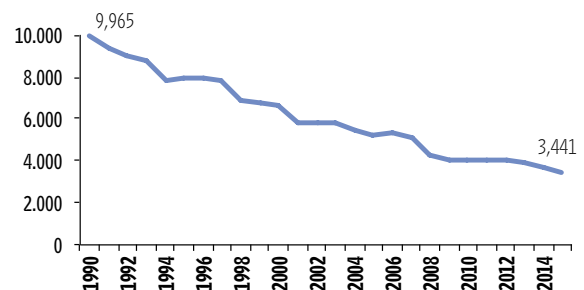


Administración de justicia | Tendencia decreciente en número de habitantes por juez

Indicador	1990	2000	2015
Casos entrados por juez	766	844	590
Casos terminados por juez		841	560
Habitantes por juez	9.965	6.665	3.441
Personas condenadas por los tribunales por delito (%)			
Contra la vida	35,1	20,3	13,8
Contra la propiedad	54,5	44,8	58,9
Sexuales	6,3	16,5	9,9
Por Ley Psicotrópicos	4,1	18,4	17,4

Fuente: Poder Judicial.

Habitantes por juez

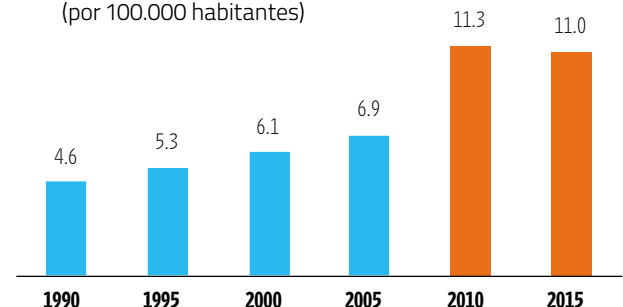


Otros indicadores | Tasa de homicidios dolosos se duplicó en veinte años

Indicadores	2000	2015
Organización ciudadana		
Acciones colectivas	613	341
Audiencias públicas en la Aresep	61	409
Relación entre el personal de seguridad público y privado	6,6	0,50
Criminalidad (tasa por 100.000 habitantes)		
Homicidios dolosos	6,1	11,0
Delitos sexuales	94,1	

Fuente: Poder Judicial, PEN, Aresep y MSP.

Tasa de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)



Estadísticas políticas

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Formación de leyes										
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa (días naturales, año legislativo: 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	724	536	812	810	818	939	710	622	883	871
<i>Ejecutivo</i>	866	594	648	619	871	632	704	543	627	821
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo (días naturales, año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	20	24	23	23	26	30	19	17	14	28
<i>Ejecutivo</i>	30	19	22	20	28	22	15	11	13	26
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	57	32	49	97	66	65	63	72	33	35
<i>Ejecutivo</i>	17	17	38	16	47	28	33	35	14	26
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa										
	11	7	20	7	39	20	13	23	7	19
Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular										
	91	79	145	225	322	195	143	148	180	202
Leyes en promesa democrática sin sustento económico (porcentaje)										
	46,2	60,0	47,2	65,6	63,8	68,0	53,4	44,4	38,5	40,6
Administración de justicia										
Presupuesto del sector justicia (porcentaje del PIB)										
	1,1	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,8
Ligitosidad (por mil habitantes)										
	114	121	130	146	144	143	127	126	128	132
Entrada neta por juez										
	704	722	641	674	673	659	580	565	546	590
Casos terminados por juez										
	670	666	568	585	596	609	483	487	506	560

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Habitantes por juez	5.308	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889	3.732	3.441
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto (meses, semanas y días)										
<i>Hábeas corpus</i>	17d	16d	19d	20d	19d	17d	16d	15d	11d	13d
<i>Recursos de amparo</i>	3m1s	2m1s	2m1s	2m1s	2m2s	1m3s	1m3s	2m0d	1m1s	1m0s
<i>Acciones de inconstitucionalidad</i>	29m2s	22m3s	26m2s	18m0s	15m1s	16m3s	16m3s	16m3s	18m0s	15m2s
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia										
Por tipo de delito										
<i>Contra la vida</i>	15.888	17.370	19.207	21.547	21.687	19.750	17.488	19.656	19.411	
<i>Contra la propiedad</i>	65.057	66.060	68.124	80.911	83.276	81.402	60.270	78.339	87.686	
<i>Sexuales</i>	4.982	5.333	5.643	6.502	6.511	6.503	6.250	8.090	8.072	
<i>Por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	12.150	18.092	29.421	62.418	64.217	49.517	3.044	2.721	2.962	
Presos sin condena	1.272	1.083	1.280	1.675	1.658	1.808	1.769	1.536	1.775	
Personas condenadas por los tribunales penales										
Por tipo de delito (porcentaje)										
<i>Contra la vida</i>	24,1	24,0	21,2	17,5	15,0	14,4	14,1	11,6	13,5	13,8
<i>Contra la propiedad</i>	43,4	41,5	42,2	49,5	55,4	57,2	59,1	63,5	60,4	58,9
<i>Sexuales</i>	18,4	18,4	16,3	14,5	12,3	11,6	9,8	9,7	11,5	9,9
<i>Por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	14,1	16,1	20,3	18,4	17,2	16,8	16,9	15,2	14,6	17,4
Personas condenadas por los tribunales superiores penales										
Por pena impuesta (porcentaje)										
<i>Días multa</i>	4,1	3,9	2,6	1,8	1,7	1,4	1,6	1,8	1,9	1,8
<i>Prisión efectiva</i>	61,4	63,9	68,2	71,1	63,0	62,5	66,4	63,8	63,3	63,5
<i>Prisión con ejecución condicional</i>	34,5	32,3	29,1	27,1	35,2	36,1	32,0	34,5	34,8	34,6
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia										
Por materia (porcentaje)										
<i>Civil</i>	15,5	16,9	17,3	20,5	20,9	8,4	5,8	2,7	2,2	2,1
<i>Cobros</i>						16,4	22,6	23,6	18,5	17,2
<i>Agraria</i>	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
<i>Familia</i>	4,6	4,4	4,1	3,8	3,9	3,9	4,4	4,4	3,5	3,8
<i>Contenciosa</i>	5,8	5,9	3,9	0,8	1,0	1,3	1,3	1,6	1,8	2,1
<i>Penal</i>	26,7	27,0	29,9	34,9	36,2	34,0	25,5	27,6	39,9	38,5
<i>Trabajo</i>	3,9	3,6	3,5	3,8	4,0	4,4	4,7	4,8	3,9	4,4
<i>Contravenciones</i>	8,8	8,2	8,4	7,4	7,3	7,0	7,8	7,2	5,4	5,3
<i>Tránsito</i>	16,2	16,8	16,1	11,8	9,9	7,9	9,5	9,9	8,4	9,9
<i>Pensiones alimentarias</i>	4,4	4,0	4,0	4,0	4,1	4,4	5,5	6,0	4,8	5,3
<i>Penal juvenil</i>	1,8	1,7	1,9	2,2	2,4	2,5	1,8	1,7	2,5	2,3
<i>Violencia doméstica</i>	8,6	7,7	7,3	7,4	7,2	6,9	7,7	7,5	6,1	6,2
<i>Constitucional</i>	3,0	2,9	2,9	2,7	2,6	2,4	2,7	2,4	2,5	2,4
<i>Notarial</i>	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1

Control ciudadano

Casos en la Defensoría de los Habitantes

<i>Solicitudes de intervención</i>		14.397	17.539	19.878	20.785	19.610	24.651	29.293	30.264	29.300
<i>Investigaciones por denuncia</i>	2.028	2.056	2.521	2.048	3.066	3.305	2.945	3.208	2.445	2.817

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.916	2.074	2.103	2.503	2.369	2.320	3.147	3.427	3.175	3.138
Audiencias públicas en la Aresep	81	189	255	299	170	294	316	363	513	409
Contralorías de servicios	190	197	81	90	94	89	97	96	91	87
Contralorías locales de la CCSS			85	80	77	73	75	72	72	63

Gobiernos locales

Carga tributaria de los gobiernos locales	0,53	0,53	0,58	0,62	0,61	0,61	0,64	0,68	0,72	0,74
Presión tributaria de los gobiernos locales	53,1	51,8	48,0	51,2	52,7	53,0	51,4	53,2	54,5	55,4
Credenciales canceladas a autoridades municipales										
Alcaldes ¹⁹	7	7	3	12	10	4	2	9	2	
Regidores	26	37	54	43	19	58	38	39	38	35
Síndicos ³⁴	11	8	7	51	10	14	8	8	9	
Concejales de distrito	17	24	16	9	17	49	42	28	37	18

Organización ciudadana

Organizaciones activas de la sociedad civil										
Sindicatos	252	221	265	271	256	254	262	288	286	291
<i>Afiliados a sindicatos</i>	164.842	159.862	168.579	178.554	185.826	190.442	201.910	207.109	193.093	289.330
Asociaciones solidaristas activas	1.248	1.201	1.245	1.339	1.368	1.364	1.393	1.408	1.394	1.400
<i>Afiliados a asociaciones solidaristas activas</i>	222.138	245.113	266.974	248.228	250.730	271.980	286.977	300.465	309.715	318.868
Asociaciones de desarrollo comunal	2.821	2.809	2.974	2.814	3.210	3.331	3.394	3.471	3.550	3.628
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	42	43	43	43	46	46	46	47	50	49
Acciones colectivas	318	335	308	394	340	477	545	480	587	341

Seguridad pública y privada

Permisos de portación de armas de fuego	9.590	11.740	16.274	17.692	18.636	23.973	15.572	20.701	17.466	32.406
Personal de seguridad privada acreditado	9.926	19.620	18.857	20.632	24.782	25.960	28.539	25.654	24.190	28.278
Personal de seguridad pública	9.795	10.592	11.114	12.603	12.150	13.270	14.201	14.701	14.560	14.126

Criminalidad

Tasa de delitos dolosos contra la vida (por 100.000 habitantes)										
<i>Excluyendo agresión</i>	73	78	95	103	107	86	66	65	75	
<i>Incluyendo agresión</i>	210	225	247	268	282	247	205	211	229	
Tasa de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)	7,7	8,0	11,1	11,3	11,3	9,7	8,2	8,7	9,1	11,0
Tasa de víctimas de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)	8,0	8,2	11,7	11,8	11,5	10,3	8,8	8,7	10,0	11,0
Tasa de delitos sexuales (por 100.000 habitantes)	116,4	122,9	128,1	145,5	143,6	141,6	134,3	146,9	143,7	

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Víctimas de homicidio	351	369	512	525	527	474	407	411	477	557
Por sexo										
<i>Hombres</i>	306	332	452	466	466	410	357	325	426	515
<i>Mujeres</i>	45	37	60	59	61	64	50	86	51	42
Víctimas de homicidio por arma de fuego	217	226	349	338	349	300	261	279	327	385

Notas técnicas

Estadísticas políticas

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Acciones colectivas

Total de acciones colectivas, entendidas como todo aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo, registradas en la base de datos de Acciones Colectivas del Programa Estado de la Nación.

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Programa Estado de la Nación

Afiliados a asociaciones solidaristas

Cantidad de personas afiliadas a alguna asociación solidarista. Las asociaciones solidaristas son una forma de organización laboral que se establece en empresas e instituciones por mutuo acuerdo entre patronos y trabajadores, y cuyo fin principal es armonizar la relación entre ambos sectores. Las cifras corresponden a septiembre de cada año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación

Afiliados a sindicatos

Cantidad de personas afiliadas a algún sindicato. Las cifras corresponden a septiembre de cada año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación

Audiencias públicas en la Aresep

Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep. Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad.

A partir del año 2007 el número de audiencias aumenta significativamente debido a una orden de la Sala Constitucional de realizar audiencias de un mismo tema en las 8 regiones del país, cuando se discuten asuntos que afectan a todo el país.

Fuente: Aresep

Carga tributaria

Participación relativa de los impuestos municipales como porcentaje del producto interno bruto.

Fuente: CGR. Memoria Anual

Casos en la Defensoría de los habitantes

Número de casos ingresados por parte de la ciudadanía ante la Defensoría de los Habitantes.

Fuente: Defensoría de los Habitantes

Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia

Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).

El ámbito civil incluye la materia agraria. En el período 2005-2008 las demandas por cobros (ejecutivos) ingresadas en el Juzgado Civil de Hacienda se incluían en la materia Contenciosa y Civil de Hacienda. Para los años 2009 y 2010 ese tipo de demandas (monitorios) se reportaron en la materia Civil y a partir del 2011 son incluidas en la materia de Cobros.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Contralorías de servicios

Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno. Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones.

Hasta el año 2007, los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS, regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados. A partir del año 2008 se contabiliza la información de contralorías locales de la CCSS, por separado.

Fuente: Mideplan

Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa

Cantidad de convenios de carácter no financiero, aprobados por la Asamblea Legislativa.

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa

Credenciales canceladas a autoridades municipales

Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular. Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes. La serie de datos se modificó debido a que el dato reportado en años anteriores corresponde a resoluciones dictadas en materia de cancelación de credenciales y no a la cantidad de credenciales canceladas.

Fuente: TSE

Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor

Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.

Fuente: Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor

Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia

Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso. En el 2012 se realizó un ajuste en la serie de delitos contra la vida, debido a la inclusión de las lesiones culposas de tránsito que antes no se consideraban, y a la resta de las tentativas de suicidio, por no ser delitos producto de voto de la Sala IV. En el caso de los delitos contra la propiedad, se ajusta la serie con relación al número de secuestros, puesto que se consideran los verificados por el proceso policial.

La reducción en los delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos a partir del 2012 se debe a los cambios implementados por el Ministerio Público para registrar las denuncias, donde si se valora que la tenencia o posesión de

droga es para consumo propio, no se abre una causa penal por cuanto este hecho no constituye delito.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto

Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa

Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo

Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Entrada neta por juez

Cantidad de casos entrados por cada juez de primera instancia.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Habitantes por juez

Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia. Incluye plazas ordinarias y extraordinarias.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular

Total de iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular.

Fuente: Asamblea Legislativa. Oficina de Iniciativa Popular

Leyes aprobadas por iniciativa

Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año i a abril del año i+1. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Ligüitividad

Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

Fuente: Poder Judicial

Leyes en promesa democrática sin sustento económico

Considera la legislación que explícitamente amplía derechos reconocidos en leyes anteriores, reconoce nuevos derechos a favor de personas o grupos, o genera nuevas

obligaciones del Estado para la tutela de los derechos legislados, pero que no asigna recursos para su cumplimiento.

Las cifras difieren de las publicadas en informes anteriores, debido a la revisión y depuración de la base de datos.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Organizaciones activas de la sociedad civil

Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a la Uccaep.

A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los CEN-CINAI, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 no se registra el dato referente a sociedades anónimas laborales, debido a dificultades para obtener la información. Las cifras registradas en el año 2006 corresponden a julio de 2007. El número de sindicatos y asociaciones solidaristas activas fue revisado y corregido por lo que los datos del 2010 en adelante varían de los presentados en años anteriores.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones

Permisos de portación de armas de fuego

Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como personas jurídicas.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos

Personal de seguridad privada acreditado

Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada. Las cifras reportadas corresponden al personal de seguridad vigente al momento de enviar la información, es importante resaltar que la acreditación del personal varía con mucha frecuencia, todos los días se reportan ingresos nuevos así como vencimientos.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad

Personal de seguridad pública

Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación

Personas condenadas por los tribunales penales

Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Personas condenadas por los tribunales superiores penales

Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Presión tributaria

Participación relativa de los impuestos municipales con respecto a los impuestos totales

Fuente: CGR. Memoria Anual

Presos sin condena

Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales. Las cifras corresponden a diciembre de cada año.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Casos terminados por juez

Carga de trabajo neta por año, por juez. Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala Cuarta, que se ocupan de la materia constitucional.

A partir del 2004 se reportan los jueces ordinarios y extraordinarios. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de delitos dolosos contra la vida

Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de delitos sexuales

Relaciona los delitos sexuales con la población. Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de homicidios dolosos

Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de víctimas de homicidios dolosos

Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Víctimas de homicidio

Personas que han muerto a manos de un homicida.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Víctimas de homicidio por arma de fuego

Personas que han muerto por arma de fuego.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Indicadores Internacionales

Posición de Costa Rica en el mundo y en Latinoamérica y el Caribe



Indicadores internacionales

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indicadores sociales										
Índice de brecha de género										
<i>Valor del índice (de 0 a 1)</i>	0,694	0,701	0,711	0,718	0,719	0,727	0,723	0,724	0,717	0,730
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	3	3	5	5	3	3	4	6	9	7
<i>Posición en el mundo</i>	30	28	32	27	28	25	29	31	48	38
<i>Total de países</i>	115	128	130	134	134	135	135	136	142	145
Índice de empoderamiento político de las mujeres										
<i>Valor del índice (de 0 a 1)</i>	0,277	0,277	0,283	0,283	0,329	0,338	0,316	0,326	0,276	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	1	1	3	3	1	1	4	4	6	
<i>Posición en el mundo</i>	15	16	20	20	14	14	21	21	32	
<i>Total de países</i>	115	128	130	134	134	135	135	136	142	
Índice de desarrollo humano (IDH)										
<i>Valor del índice (de 0 a 1)</i>	0,841	0,846	0,847	0,854	0,725	0,744	0,773	0,763	0,766	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	5	5	7	9	8	12	9	9	10	
<i>Posición en el mundo</i>	48	48	50	54	62	69	62	68	69	
<i>Total de países</i>	177	176	179	182	169		186	187	187	
Indicadores económicos										
Índice de libertad económica										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	65,9	64,0	64,2	66,4	65,9	67,3	68,0	67,0	66,9	67,4
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	7	10	8	8	9	9	7	8	9	10
<i>Posición en el mundo</i>	42	49	46	46	54	49	45	49	53	50
<i>Total de países</i>	157	157	179	179	179	179	179	185	186	186
Índice de libertad comercial										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	59,4	59,0	60,0	60,3	59,3	58,2	57,6	58,3	64,9	68,6
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	14	15	14	20	20	20	19	18	13	12
<i>Posición en el mundo</i>	80	88	84	110	120	126	123	123	92	72
<i>Total de países</i>	157	157	157	178	179	179	179	185	184	184
Libertad de comercio internacional										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	77,4	82,4	81,8	81,8	82,5	85,2	85,1	85,1	83,8	81,6
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	2	3	5	9	3	1	3	4	6
<i>Posición en el mundo</i>	53	39	44	53	63	46	42	44	52	70
<i>Total de países</i>	157	157	157	178	179	179	179	180	180	180

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Libertad fiscal										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	83,0	83,0	82,9	82,8	82,4	82,3	82,8	82,9	80,0	79,4
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	10	8	10	9	9	11	9	10	11	11
<i>Posición en el mundo</i>	36	40	46	52	57	63	60	59	86	82
<i>Total de países</i>	157	157	157	178	179	179	179	179	183	181
Libertad de inversión										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	5	5	4	5	5	7	9	8	11
<i>Posición en el mundo</i>	18	20	27	27	38	38	49	53	52	56
<i>Total de países</i>	157	157	157	179	179	179	179	182	184	186
Libertad financiera										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	50	40	40	50	50	50	50	50	50	50
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	15	19	18	14	13	16	15	14	12	12
<i>Posición en el mundo</i>	61	108	104	73	72	70	77	76	74	88
<i>Total de países</i>	157	157	157	178	179	179	179	185	181	180
Libertad frente a la corrupción										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	49	42	41	50	51	53	53	48	51	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	5	6	5	8	8	8	7	8	8	
<i>Posición en el mundo</i>	42	55	54	48	50	42	42	50	46	
<i>Total de países</i>	157	157	157	179	179	179	179	185	185	
Índice Networked Readiness (NRI)										
<i>Valor del índice (de 1 a 7)</i>	3,77	3,87	3,99	3,95	4,05	4,05	4,00	4,15	4,25	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	6	6	5	4	3	4	5	6	3	
<i>Posición en el mundo</i>	56	60	56	49	46	46	58	53	53	
<i>Total de países</i>	122	127	134	133	138	138	142	144	148	
Índice de competitividad global										
<i>Valor del índice (de 1 a 7)</i>	4,25	4,11	4,23	4,25	4,31	4,27	4,34	4,35	4,42	4,33
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	3	5	5	4	3	4	6	6	3	3
<i>Posición en el mundo</i>	53	63	59	55	56	61	57	54	51	52
<i>Total de países</i>	125	131	134	133	139	142	144	148	144	140
Satisfacción con la economía										
<i>Valor porcentual</i>		26		32	33			11		
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>		9		8	7			17		
<i>Total de países</i>		18		18	18			18		

Indicadores ambientales

Índice de desempeño ambiental (EPI)										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	57,50	57,71	58,04	58,12	58,38	58,46	58,53		58,53	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	2	2	2	2	2	3	3			
<i>Posición en el mundo</i>	53	52	52	51	52	54	54		54	
<i>Total de países</i>	178	178	178	178	178	178	178		178	
Índice de huella ecológica										
<i>Valor del índice</i>	2,00		2,27		2,69				2,22	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	16		14		14				17	
<i>Posición en el mundo</i>	88		65		62				93	
<i>Total de países</i>	147		150		152				182	
Índice de biocapacidad										
<i>Valor del índice</i>	1,50		1,84		2,33				1,52	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	15		15		11				20	
<i>Posición en el mundo</i>	69		69						82	
<i>Total de países</i>	146		150		152				182	

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indicadores políticos										
Índice de libertad en el mundo (DP, LC)^{a/}										
<i>Valor del índice [DP(0-40), LC(0-60)]^{b/}</i>	(38,54)	(38,53)	(38,53)	(38,53)						
<i>Calificación en América Latina y el Caribe</i>	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
<i>Calificación en el mundo</i>	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
<i>Total de países</i>	194	193	193	193	194	194	195	195		
Apoyo a la democracia										
<i>Valor porcentual</i>	75	83	67	74	72	65		53		
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	2	1	5	2	3			9		
<i>Total de países</i>	18	18	18	18	18	18		18		
Satisfacción con la democracia										
<i>Valor porcentual</i>	48	47	44	63	61	44		35		
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	4	4	2	2			11		
<i>Total de países</i>	18	18	18	18	18	18		18		
Índice de libertad de prensa										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	18	20	19	19	19	18	18	18	18	17
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	5	6	5	5	4	4	4	4	3	2
<i>Posición en el mundo</i>	27	33	30	29	29	23	24	24	22	17
<i>Total de países</i>	194	195	195	195	195	196	197	197	197	199
Índice de percepción de la corrupción										
<i>Valor del índice (de 0 a 100)</i>	4,1	5,0	5,1	5,3		4,8	54	53	54	55
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	5	7	8	8		5	6	9	5	3
<i>Posición en el mundo</i>	55	46	48	43		50	48	49	47	40
<i>Total de países</i>	163	180	180	180		183	176	177	175	167

a/ DP: derechos políticos, LC: libertades civiles.

b/ Corresponde a los subpuntajes agregados. En derechos políticos el máximo puntaje es 40, y en libertades civiles el máximo puntaje es 60.

Notas técnicas

Indicadores internacionales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Apoyo a la democracia

Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Un valor porcentual alto indica mayor apoyo a la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.

Fuente: Latinobarómetro, en <http://www.latinobarometro.org>

Índice de biocapacidad

La biocapacidad de la Tierra es la cantidad de área biológicamente productiva -tierras agrícolas, praderas, bosques y zonas pesqueras- que está disponible para suplir las necesidades de la humanidad. Cuanto más alto es el índice, mayor es el área biológicamente productiva disponible para satisfacer las necesidades humanas.

Fuente: WWF, en <http://www.panda.org>

Índice de brechas de género

Mide las brechas de género en términos de acceso a los recursos y oportunidades. Es construido para generar un ranking de los países en aspectos relacionados con las brechas de género en cuatro áreas: participación y oportunidades en la economía, logros en educación, participación política, salud y supervivencia. El puntaje está entre 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.weforum.org/>

Índice de competitividad global

Mide el grado de competitividad de un país, considerando aspectos micro y macroeconómicos. Es un promedio ponderado de doce componentes (pilares), que reflejan aspectos de la competitividad.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.gcr.weforum.org>

Índice de desarrollo humano (IDH)

Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en dólares.

El dato de cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe sobre Desarrollo Humano, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.

Fuente: PNUD, en <http://hdr.undp.org/en/reports/global>

Índice de desempeño ambiental (EPI)

Conocido como EPI por su sigla en inglés (environmental performance index), este índice cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de los países. El EPI fue precedido por el índice de sustentabilidad ambiental (environmental sustainability index, ESI), publicado entre 1999 y 2005. Los valores están entre 0 y 100, donde 0 es la peor calificación posible.

En el 2012 se da un cambio en la metodología y se crea una serie de tiempo que permite comparar el desempeño ambiental cada año.

Fuente: Universidad de Yale, Universidad de Columbia, Banco Mundial y Centro de Red de Información de Geología Internacional (Ciesin), en <http://epi.yale.edu/Home>

Índice de empoderamiento político de las mujeres

Mide la brecha entre hombres y mujeres en la toma de decisiones en altos cargos políticos. Se calcula como la razón de mujeres a hombres en ministerios, parlamentos y presidencias o primeros ministerios en los últimos cincuenta años. Es uno de los cuatro pilares del índice de brechas de género. El puntaje va de 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.weforum.org>

Índice de la huella ecológica

Mide la demanda de la humanidad sobre la biosfera, en términos del área de tierra y mar biológicamente productiva requerida para proporcionar los recursos que se utilizan y absorber los desechos que se generan. Muestra el grado de demanda humana sobre los ecosistemas. Cuanto más alto es el índice, mayor es la demanda humana sobre los recursos disponibles.

Fuente: WWF, en <http://www.panda.org>
<http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/>

Índice de libertad comercial

Medida cuantitativa de la carga global que representan las regulaciones -y la eficiencia del Gobierno para aplicarlas- en la capacidad para establecer, operar y cerrar una empresa. Las regulaciones son una forma de tributación que dificulta la creación de valor para los empresarios. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Índice de libertad de prensa

Los niveles de libertad se miden a partir de 23 preguntas subdivididas en tres categorías: ambiente legal, ambiente político y ambiente económico. El puntaje final es la suma de los puntajes individuales de cada categoría. Se asignan puntajes de 0 (mejor situación) a 100 (peor situación). Puntaje de 0 a 30: libre, 31 a 60: parcialmente libre, 61 a 100: sin libertad.

Fuente: Freedom House, en <http://www.freedomhouse.org>

Índice de libertad económica

Promedio simple de diez libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional. Rangos de 0 a 49,9: represivo, 50 a 59,9: mayoritariamente represivo, 60 a 69,9: moderadamente libre, 70 a 79,9: mayoritariamente libre, 80 a 100: libre.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Índice de libertad en el mundo

Evalúa derechos políticos y libertades civiles mediante reportes analíticos y ratings numéricos enviados por cada país. Asume valores entre 1 y 7, donde 1 indica el más alto grado de libertad y 7 el menor. De 1 a 2,5: libre, 3 a 5: parcialmente libre, 5 a 7: no libre.

Fuente: Freedom House, en <http://www.freedomhouse.org>

Índice de percepción de la corrupción

Índice compuesto, basado en indicadores relacionados con la corrupción, provenientes de encuestas y opiniones de expertos. Ordena a los países según el grado de corrupción percibida en los funcionarios públicos y políticos. Para determinar el valor medio de un país se estandariza por medio de la técnica de igualación de percentiles, en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

Para el 2012 se da un cambio en la metodología de cálculo, por lo que la serie a partir del 2012 no es comparable con años anteriores, pero sí a partir de ese año. Se ajusta la escala de 0 a 100, donde 0 es igual al más alto nivel de corrupción percibida y el 100 es igual al nivel más bajo de corrupción percibida.

Fuente: Transparencia Internacional, en <http://www.transparency.org>

Índice Networked Readiness (NRI)

Mide la capacidad de los países para explotar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Escala de 1 a 7, donde 7 indica la mejor posición.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.gcr.weforum.org>

Libertad de comercio internacional

Medida compuesta por la ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Libertad de inversión

Evaluación del libre flujo de capitales, en especial del capital extranjero. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Libertad financiera

Medida relacionada con la seguridad bancaria y la independencia del control gubernamental. El rango va de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Libertad fiscal

Medida de la carga del Gobierno desde el punto de vista de los ingresos. Incluye la carga impositiva, en términos de tasa impositiva máxima sobre los ingresos (personales y corporativos en forma separada) y el monto total de los ingresos fiscales como proporción del PIB. Asume valores entre 0 y 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Libertad frente a la corrupción

Se basa en información cuantitativa que evalúa la percepción sobre la corrupción en el entorno empresarial e incluye los ámbitos legal, judicial y administrativo. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/index>

Satisfacción con la democracia

Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que están satisfechas con el funcionamiento de la democracia en su país. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.

Fuente: Latinobarómetro, en <http://www.latinobarometro.org>

Satisfacción con la economía

Mediante entrevistas, mide la opinión pública en aspectos relacionados con la economía. Abarca dieciocho países latinoamericanos. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la economía.

Fuente: Latinobarómetro, en <http://www.latinobarometro.org>

Siglas y acrónimos

A

ACA	Área de Conservación Arenal	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	AIDA	Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente
ACAI	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales	Ailac	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe
ACAM	Academia de Centroamérica	AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ACCV	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ACE	Aseguramiento por cuenta del Estado	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
ACG	Área de Conservación Guanacaste	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
Acepesa	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	Amifotur	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	AMPR	Área marina de pesca responsable
Aciplast	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	AMSJ	Área Metropolitana de San José
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	AMUM	Áreas marinas de uso múltiple
ACLA-HN	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
Acmic	Área de Conservación Marina Isla del Coco	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	AOCR	Asociación Ornitológica de Costa Rica
Acopac	Área de Conservación Pacífico	Apaco	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
Acope	Asociación Costarricense de Productores de Energía	AP	Alianza Patriótica
Acoprehel	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
Acorde	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	API	AIDS Program Effort Index
Acosa	Área de Conservación de la Península de Osa	Apiagol	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
ACT	Área de Conservación Tempisque	Aprefflofas	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	Apromujer	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
Actuar	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
Adapte	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	ARAO	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica
ADC	Alianza Demócrata Cristiana	Arapac	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
Adefor	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca	Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
Adestra	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	Aresop	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ADII	Asociación de desarrollo integral indígena	Asada	Asociación administradora de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales
Adpic	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
AEC	Asociación de Estados del Caribe	ASN	Autoridad Sanitaria Nacional
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	ASP	Áreas silvestres protegidas
AECO	Asociación Ecologista Costarricense	ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas
AELC	Asociación Europea de Libre Cambio	ATN	Asociación Terra Nostra

AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo
B		Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
BCCR	Banco Central de Costa Rica	Cedsa	Centro para el Desarrollo Sostenible en las Américas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
BCR	Banco de Costa Rica	Cecudi	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
BEM	Bonos de estabilización monetaria	Cegeca	Centro de Gestión de Calidad
BEN	Balance Energético Nacional	Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
BFV	Bono familiar de vivienda	Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Biomarcc	Proyecto Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica, Desarrollo de Capacidades y Adaptación al Cambio Climático (GIZ)	Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)
BM	Banco Mundial	Cemedede	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	CEN-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Cenac	Centro Nacional de la Cultura
BPA	Buenas prácticas agrícolas	Cenadi	Centro Nacional de Didáctica
BNV	Bolsa Nacional de Valores	Cenare	Centro Nacional de Rehabilitación
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	CeNAT	Centro Nacional de Alta Tecnología (Conare)
BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica	Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos
C		Cence	Centro Nacional de Control de Energía (ICE)
CAAR	Comités administradores de acueductos rurales	Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología	Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental (Minae)
CACP	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas	Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica
Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses	Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CAF	Certificado de abono forestal	Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CAIS	Centros de Atención Integral en Salud	Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional
Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación	Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
CAN	Corporación Arrocera Nacional	CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo	CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO, sigla en inglés)
Canapep	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña	CGN	Corporación Ganadera Nacional
Canara	Cámara Nacional de Radio	CHN	Corporación Hortícola Nacional
Canatur	Cámara Nacional de Turismo	CGR	Contraloría General de la República
Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	CIA	Agencia Central de Inteligencia (Estados Unidos; sigla en inglés)
Caprosoft	Cámara de Productores de Software	CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical
Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)	CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)
Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe	CICA	Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (UCR)
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas
Caturgua	Centro de Turismo de Guanacaste	Cicafé	Centro de Investigaciones en Café (Icafé)
CBA	Canasta básica alimentaria	Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)	CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano	CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CBT	Canasta básica tributaria	CIEA	Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (Conare)
CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act	Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
CCC	Cámara Costarricense de la Construcción	Cientec	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología
CCF	Cámara Costarricense Forestal	CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos (UCR)
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)	CIET	Centro de Investigación en Enfermedades Tropicales (UCR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social	CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
CCT	Centro Científico Tropical	CIU	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas
CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores		
CDS	Centro Democrático Social		
CE	Comunidad Europea		
CEA	Centro de Educación Ambiental (UNED)		
Ceare	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado		

CIJ	Corte Internacional de Justicia	Coneléctricas	Consortio Nacional de Empresas de Electrificación de Costa Rica R.L.
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres (OEA)	Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
CIMT	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales	Conicit	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
Cimar	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (UCR)	Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos	Coopeguanacaste	Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste R.L.
CINA	Centro de Investigación en Nutrición Animal (UCR)	Coopelesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos R.L.
Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	Coopeasantos	Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R.L.
Cindea	Centro Integrado de Educación de Adultos	Coopeolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social R.L.
Cinpe	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (UNA)	Cooprena	Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	COP	Conferencia de las Partes (CMNUCC; sigla en inglés)
Cites	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (sigla en inglés)	Corbana	Corporación Bananera Nacional
CJC/CJC-SC	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional	Corec	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense
Claeh	Centro Latinoamericano de Economía Humana	Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	Cosevi	Consejo de Seguridad Vial
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático	Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
CMS	Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (sigla en inglés)	Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
CNC	Comisión Nacional del Consumidor	CPA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	CPJ	Corte Penal Internacional
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	CPJ	Consejo de la Persona Joven (MCJ)
CNP	Consejo Nacional de Producción	CRBio	Sistema Costarricense de Información sobre Biodiversidad
CNPC	China National Petroleum Corporation	CPN	Consejo Portuario Nacional
CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia	CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano
CNR	Coalición de Países con Bosques Tropicales (sigla en inglés)	Crusa	Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la Cooperación
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	CSA	Certificado de servicios ambientales
CNT	Compañía Nacional de Teatro	CSE	Consejo Superior de Educación
Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	CST	Certificado de la Sostenibilidad Turística
Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal	CSXXI	Curridabat Siglo XXI
COCR	Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica (INEC)	CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
Codeforsa	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos	CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum
Coforsa	Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales	CTTM	Centro de Transferencia y Transformación de Materiales (ITCR)
Colupoa	Comisión de Lucha contra la Pobreza en Alajuelita	CUC	Colegio Universitario de Cartago
Colypro	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte	CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
Comex	Ministerio de Comercio Exterior	CUSC	Coalición Unidos por San Carlos
Conac	Consejo Nacional de Áreas de Conservación	CYMA	Programa Competitividad y Medio Ambiente
Conace	Comisión Nacional de Conservación y Energía	D	
Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas	Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)
Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal	DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico (sigla en alemán)
Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Minae)	Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo
Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	DCC	Dirección de Cambio Climático (Minae)
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia	Dcafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
Conamar	Consejo Nacional del Mar	DEE	Directorio de Establecimientos y Empresas (INEC)
Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales	Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (MTSS)
Conape	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	DGA	Dirección General de Aduanas
Conare	Consejo Nacional de Rectores	DGAC	Dirección General de Aviación Civil
Conarroz	Corporación Arrocería Nacional	DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
Conasida	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida	DGF	Dirección General Forestal
Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	DGH	Dirección General de Hacienda (Ministerio de Hacienda)
Conavi	Consejo Nacional de Vialidad		
Conea	Comisión Nacional de Educación Ambiental		

DGSC	Dirección General de Servicio Civil	Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
DGT	Dirección General de Tributación	FMI	Fondo Monetario Internacional
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas
DHS	Desarrollo humano sostenible	FNE	Fondo Nacional de Emergencias
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)	FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés) (Cepredenac-SICA)
Digepyme	Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (MEIC)	FOD	Fundación Omar Dengo
DIN	Instituto Alemán de Normalización (sigla en alemán)	Fodemipyme	Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf-MTSS)
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	Fomude	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	Fonabe	Fondo Nacional de Becas
DON	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>	Fonafffo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda
DSE	Dirección Sectorial de Energía	Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda
DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)	FPC	Facilidad permanente de crédito
E		Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica
Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	Fundecooperación	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud	Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
ECA	Ente Costarricense de Acreditación	Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
ECCTI	Estado de las Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación (PEN)	Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible
ECE	Encuesta Continua de Empleo (INEC)	Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible	Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia
Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas	Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda
Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad	G	
Ecpat	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)	GAM	Gran Área Metropolitana
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC)	GATS	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU)	GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC)	GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático	GEI	Gases de efecto invernadero
Enigh	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEC)	GEM	Global Entrepreneurship Monitor
ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur	GHI	Índice global de hambre (sigla en inglés)
EPI	Índice de desempeño ambiental (sigla en inglés)	GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (sigla en alemán)
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.	GICA-Justicia	Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación para la Justicia (Poder Judicial)
Etugam	Estudio del Transporte Urbano de la Gran Área Metropolitana	GLP	Gas licuado de petróleo
F		GNL	Gas natural licuado
FA	Frente Amplio	GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
FAJ	Fundación Acción Joven	Grulac	Grupo Latinoamericano y el Caribe
Fanal	Fábrica Nacional de Licores	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sigla en inglés)	H	
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (sigla en inglés)	HHI	Índice Herfindahl-Hirschman (sigla en inglés)
FD	Partido Fuerza Democrática	HNN	Hospital Nacional de Niños
FDA	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)	I	
Fecon	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
Fecop	Federación Costarricense de Pesca	Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
FED	Sistema de Reserva Federal (Estados Unidos)	Icaes	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (de la CCT)
Fedecatur	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica	Icafé	Instituto del Café
Fedecoop	Federación de Cooperativas	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
FEM	Foro Económico Mundial	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fetral	Federación de Trabajadores de Limón	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Feucr	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
FIS	Ficha de información social (IMAS)	ICT	Instituto Costarricense de Turismo

IDA/Inder	Instituto de Desarrollo Agrario. A partir de 2012, Instituto de Desarrollo Rural	IVA	Impuesto al valor agregado
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)	IVM	Invalidez, vejez y muerte
IDH	Índice de desarrollo humano	J	
IDS	Índice de desarrollo social	Japdeva	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
IED	Inversión extranjera directa	Jasec	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
IFA	Índice de fragilidad ambiental	JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	JPS	Junta de Protección Social
IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (TSE)	Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
Ifpri	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (sigla en inglés)	L	
IGI	Índice de gestión institucional	LAA	Laboratorio de Análisis Ambiental (UNA)
IGM	Índice de gestión municipal	Lacomet	Laboratorio Costarricense de Metrología
IGN	Instituto Geográfico Nacional	Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
IGV	Impuesto general de ventas	Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina Universidad de Vanderbilt, (sigla en inglés)
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)	Laqat	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	Larep	Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas (IRET-UNA)
IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	LASA	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)	LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	Libor	London Inter Bank Offering Rate
IMAE	Índice mensual de la actividad económica	LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social	LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
IMN	Instituto Meteorológico Nacional (Minae)	M	
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres	Marea	Programa regional "Manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas" (Usaid)
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad	MCCA	Mercado Común Centroamericano
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
Inciensa	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
Incofer	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Incop	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	MEP	Ministerio de Educación Pública
Incopeca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Mercosur	Mercado Común del Sur
IND	Ingreso nacional disponible	Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
INDC	Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (sigla en inglés)	Micit/Micitt	Ministerio de Ciencia y Tecnología. A partir de 2013 es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
Inder/IDA	Instituto Nacional de Desarrollo Rural. Hasta 2012, Instituto de Desarrollo Agrario	Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	MIL	Mercado integrado de liquidez
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
Inisa	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales (UNA)	MIP	Matriz de insumo producto (BCCR)
INP	Índice de nacionalización partidaria	Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
INS	Instituto Nacional de Seguros	Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	ML	Movimiento Libertario
Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	MNC	Mesa Nacional Campesina
Intel	Integrated Electronics Corporation	MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Monex	Mercado de Monedas Extranjeras (BCCR)
IPC	Índice de precios al consumidor	MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)	MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos
IPEC	Instituto Profesional de Educación Comunitaria	MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
IPIL	Índice de potencia institucional legislativa	N	
IPM	Índice de pobreza multidimensional	Nafta	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)
IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad	NAMA	Acción de mitigación apropiada a nivel nacional (sigla en inglés)
IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)		
ISBN	International Standard Book Number		
ISI	Índice subyacente de inflación		
ISP	Inversión social pública		
Itcer	Índice de tipo de cambio efectivo real		
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización		

NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)	PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)
NEPp	Número efectivo de partidos parlamentarios	Planot	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
O		PLN	Partido Liberación Nacional
Oceefs	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	PNB	Producto nacional bruto
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	PND	Plan Nacional de Desarrollo
OCIC	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta	PNDP	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)	PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
OEA	Organización de los Estados Americanos	PNG	Partido Nueva Generación
OET	Organización de Estudios Tropicales	PNGIRH	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico
OHI	Ocean Health Index / índice de salud de los océanos	PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer	PNIP	Plan Nacional de Integración Pública
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica	PNNMB	Parque Nacional Marino Las Baulas
OIJ	Organismo de Investigación Judicial	PNNMCAH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	PNNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico
OIT	Organización Internacional del Trabajo	PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía	Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
OLaP	Observatorio Laboral de Profesiones (Conare)	POT	Plan de Ordenamiento Territorial (Colombia)
ONS	Oficina Nacional de Semillas (MAG)	Potgam	Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana
OMC	Organización Mundial del Comercio	PPA	Paridad del poder adquisitivo
OMI	Organización Marítima Internacional	PPN	Partido Patria Nueva
Ompipymes	Observatorio de Mipymes (UNED)	PRC	Partido Renovación Costarricense
OMS	Organización Mundial de la Salud	Presanca	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
OMT	Organización Mundial de Turismo	Presisan	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutrición
ONF	Oficina Nacional Forestal	Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales	Presol	Plan Nacional de Residuos Sólidos - Costa Rica
ONU	Organización de las Naciones Unidas	Pretoma	Programa de Restauración de Tiburones Tortugas Marinas
Onusida	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA	Prias	Programa de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos e in situ (CeNAT-Conare)
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo	PRN	Partido Restauración Nacional
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior (Conare)	Proagroin	Programa de Desarrollo Agroindustrial de la Zona Norte
OPHI	Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (Universidad de Oxford; sigla en inglés)	Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
OPS/PAHO	Organización Panamericana de Salud	Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria
Orealc	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)	ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
Ovsicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (UNA)	Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
P		Progai	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (UCR)
PAC	Partido Acción Ciudadana	Promec-CR	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica
PANI	Patronato Nacional de la Infancia	Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
PAP	Partido Alianza Patriótica	Pronae	Programa Nacional de Empleo (MTSS)
PBAE	Programa Bandera Azul Ecológica	Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (MTSS)
Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana	Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Micitt)
Panea	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (MEP)	Prugam	Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia	PSA	Pago por servicios ambientales
Parlacen	Parlamento Centroamericano	PTA	Parque de Tecnología Ambiental
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión	PYME	Pequeña y mediana empresa
PDS	Partido del Sol	R	
PEA	Población económicamente activa	Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)	RAE	Real Academia Española
PEN	Programa Estado de la Nación (Conare)	RC	Partido Renovación Costarricense
PFT	Pacientes en Fase Terminal (CCSS)	Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo
PGR	Procuraduría General de la República	Redcudi	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
PIB	Producto interno bruto	REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque
PIBE	Partido Independiente Belemita	Riteve	Revisión integral técnica vehicular
PIEG	Política para la Igualdad y Equidad de Género		
PIN	Partido Integración Nacional		

RMI	Reservas monetarias internacionales	SUM	Sistema Urbano Metropolitano
RN	Partido Restauración Nacional	Supen	Superintendencia de Pensiones
RNC	Régimen no contributivo de pensiones	Sutel	Superintendencia de Telecomunicaciones
RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	SWAT	Soil & Water Assessment
RSN	Red Sismológica Nacional (UCR/ICE)		
RTV	Revisión técnica vehicular		
S			
Sanebar	Sanieamiento Básico Rural (Ministerio de Salud)	T	
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo	TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica	TAN	Tribunal Aduanero Nacional
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales	TAT	Tribunal Administrativo de Transportes
SEC	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense	TBP	Tasa básica pasiva
SEM	Seguro de enfermedad y maternidad	TCU	Trabajo Comunal Universitario
Semec	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	TEC	Tecnológico de Costa Rica
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	TFA	Tribunal Fiscal Administrativo
Senas	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	TIC	Tecnologías de información y comunicación
Senasa	Servicio Nacional de Salud Animal	TLC	Tratado de libre comercio
Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (MAG)	TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental	TNC	The Nature Conservancy
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)	TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
SFN	Sistema Financiero Nacional	TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares
SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda	TPD	Tránsito promedio diario
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias	TPM	Tasa de política monetaria
SIA	Sistema de Información Aduanera	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana		
Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	U	
Sicoin	Sistema de Constancias de Inspección (SFE-MAG)	UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación	Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	Ucimed	Universidad de Ciencias Médicas
Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana	UCR	Universidad de Costa Rica
Siepac	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central	UE	Unión Europea
SIEN	Sistema de Información Energética Nacional	UGM	Unidad geostadística mínima
SIG	Sistema de información geográfica	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Sigmar	Sistema de información geográfica marina	UNA	Universidad Nacional
SIL	Sistema de Información Legislativa	Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
Sinabi	Sistema Nacional de Bibliotecas	UNED	Universidad Estatal a Distancia
SIN	Sistema Interconectado Nacional	Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minae)	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión	Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.
Sindeu	Sindicato de Empleados de la UCR	UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
Sintrajap	Sindicato de Trabajadores de Japdeva	Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
Sinpe	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos	UPAZ	Universidad para la Paz
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales	Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
Sitada	Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Minae)	Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
SNC	Sistema Nacional para la Calidad	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
SNP	Sistema Nacional de Planificación	UTN	Universidad Técnica Nacional
SPNB	Sector público no bancario	V	
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)		
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras		
Sugese	Superintendencia General de Seguros		
Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud		
Sugeval	Superintendencia General de Valores		

W**WWF**

Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)

Z**ZEE**
ZMTZona económica especial
Zona marítimo-terrestre

Referencias bibliográficas

PRÓLOGO

- PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (ed. en español). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

SINOPSIS

- Agresta et al. 2015. *Generating a consistent historical time series of activity data from land use change for the development of Costa Rica's redd plus reference level*. San José: Agresta S.Coop., Digital Image Processing, Universidad de Costa Rica y Universidad Politécnica de Madrid.
- Aguilar, G. y Hernández, G. (eds.). 2002. *EIA en Centroamérica: los países en acción*. San José: UICN.
- Astorga, A. y Sequeira, M. 2002. "El sistema de evaluación de impacto ambiental en Costa Rica: diagnóstico evolutivo, situación actual y perspectivas", en Aguilar Hernández (eds.).
- Betrano, S. 2016. *Evolución y efectos de la legislación sobre recurso hídrico en Costa Rica (1942-2015)*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Botey, M. 2016. *Moral Fiscal en Costa Rica: un análisis sociodemográfico de cultura tributaria*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- CAF. 2011. "Desarrollo urbano y movilidad en América Latina". En: <https://www.caf.com/media/4203/desarrollourbano_y_movilidad_americalatina.pdf>.
- Castro, L. et al. 2007. "Estudio de oferta y demanda de transportes de la GAM". En: <<http://www.muni-carta.go.cr/images/Escaner/antecedentes/Estudio%20Oferta%20y%20Demanda%20de%20Transportes%20de%20la%20GAM.pdf>>.
- Cepal. 2016. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe.
- CGR. 2000. *Fiscalización sobre evaluación de impacto ambiental (informe DFOE-04-PFA)*. San José: Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2010. *Informe sobre la gestión de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental en la zona costera* (Informe DFOE-AE-IF-01-2010). San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Cooper, T. y Canter, L. 1997. "Documentation of cumulative impacts in environmental impact statements", en *Environmental Impact Assessment Review* 17 (6).
- Gómez-Campos, S. 2016. *Análisis de series de tiempo de las acciones colectivas 1992-2016*. Contribución especial realizada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- INEC. 2011. *Costa Rica a la luz del Censo 2011*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2015. *VI Censo Nacional Agropecuario 2014*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jiménez-Fontana, P. et al. 2016. *Movilidad intersectorial de los ocupados en Costa Rica*. Contribución especial preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Lapop. 2015. *Americas Barometer Surveys Database*. Nashville TN: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Loría, G. 2015. *Ausencia de planificación territorial: implicaciones en infraestructura y transporte*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mankiw, G. y Taylor, M. 2006. *Economics*. Londres: Thomson Learning.
- Marshall, R. et al. 2005. International principles for best practice EIA follow-up, en *Impact Assessment and Project Appraisal*. 23 (3).
- Medina, S. 2012. "La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos". En: <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Importancia-de-reduccion-de-uso-del-auto.pdf>>.
- Medina, S. y Veloz, J. 2013. "Desarrollo orientado al transporte: Regenerar las ciudades Mexicanas para mejorar la movilidad". En: <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Desarrollo-Orientado-al-Transporte.pdf>>.
- Meneses, K. y Anda, D. 2016. *Crecimiento económico, encadenamientos y empleo*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mezger, T. 2016. *Implicaciones sociales económicas y ambientales del modelo de ciudad vigente*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mulder, N. et al. 2016. *Análisis del Crecimiento de la Productividad en Costa Rica, 2001-2015*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- OCDE. 2015a. *Government at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- _____. 2015b. "The future of productivity". En: <<https://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf>>.
- PEN. 2014. *Estado de la Ciencia la Tecnología y la Innovación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015. *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, A. 2016. *Evaluación y control del impacto ambiental: propuesta de sistematización y análisis de los expedientes de la Setena*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- _____. 2016b. *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rojas, O. y Navarro, D. 2016. *¿Deben tener los gobiernos locales un rol en la gestión de política social?* Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Segura, R. 2016. *Simulaciones de movilidad laboral y sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Seligson, M. y Gómez, M. 1987. "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", en *Anuario de estudios centroamericanos* 13(1).
- Sierra, R. et al. 2016. "Patrones y factores de cambio de la cobertura forestal natural de Costa Rica. 1987-2013". En: <http://reddcr.go.cr/sites/default/files/centrode-documentacion/rsierraacambroeroevega_patrones_y_factores_cus.pdf>.
- Solórzano, A. 2016. *Análisis de supervivencia de proyectos de ley 2000-2016*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Trejos, J. D. 2016. *¿Es la distribución del ingreso neutra a la política de fijación de salarios mínimos?* Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Vargas Cullell, J. et al. 2006. *Cultural política de la democracia en Costa Rica*. San José: CCP-UCR.
- Villamichel, P. 2015. *Análisis de los veinte años de competencia en el sector bancario costarricense*. Ponencia preparada para el *Vigésimoprimero Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- González, V. 2016. Investigador, PEN.
- Castro, N. 2016. Ex asesor legal, ANEP.
- Hasbum, A. 2016. Viceministro de Trabajo en el Área Social, MTTs.
- Vargas, A. 2016. Secretario General, ANEP.
- Villegas, H. 2016. Viceministro de Trabajo en el Área Laboral y Economía Social Solidaria, MTSS.
-
- EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL**
-
- Alkire, S. et al. 2015. *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Arias, D. 2013. *Modelo de proyección de empleo para Colombia*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- Barroso, J. L. 2013. "Construcción del índice de demanda laboral para Bolivia: situación actual y perspectivas". En: <<http://www.ceresbolivia.org/download/articulos/Indice%20de%20Demanda%20Laboral%20-%20Barroso.pdf>>.
- BCCR. 2014. *Informe metodológico: trabajadores transfronterizos y de temporada en Costa Rica 2013-2014*. San José: División Económica, Banco Central de Costa Rica.
- CCSS. 2015. *Lineamientos para el aseguramiento de migrantes como asegurados voluntarios y trabajadores independientes, conforme la Ley N° 8764, Ley General de Migración y Extranjería* (comunicación interna GF-13.546). San José: Caja Costarricense del Seguro Social.
- Cepal. 2016. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2016. *Memoria Anual 2016*. San José: Contraloría General de la República.
- Dávalos, J. 2013. *Modelo de proyección de empleo para el Perú*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- Edelman, M. y Seligson, M. 1994. "La desigualdad en la tenencia de la tierra: una comparación de los datos de los censos y de los registros de propiedad en el sur de Costa Rica en el siglo XX", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 20 (1).
- Fernández, A. y Del Valle, R. 2016. *Pobreza multidimensional en Costa Rica: análisis del período 2010-2015*. San José: Horizonte Positivo.
- Gindling, T. H. y Trejos, J. D. 2010. *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica*. San Salvador: Fusades.
- Delgado, F. 2016. Focalización de los programas del IMAS según la Encuesta Nacional de Hogares 2015. Documento de trabajo 2-2016. San José: IMAS.
- IMAS. 2014. "Directriz institucional, para dirigir la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales", en <<http://www.imas.go.cr/noticias/Directriz%20de%20priorizacion%20de%20atencion%20de%20la%20pobreza%20-%20Presidencia%20Ejecutiva%20IMAS.pdf>>.
- INEC. 2012. *Resultados generales del X Censo Nacional de Población y VI de vivienda 2011*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2015a. *Encuesta Nacional de Hogares julio 2015: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2015b. *Índice de pobreza multidimensional: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2015c. *VI Censo Nacional Agropecuario: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2016a. *Encuesta Nacional a Empresas (ENAE): principales resultados*. Aporte especial preparado para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016b. *Encuesta Nacional de Hogares Productores 2013-2014: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jiménez-Fontana, P. 2015. *¿Cuál es el margen que tiene Costa Rica para incrementar la fuerza laboral?* Contribución especial realizada para el *Vigésimoprimero Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Llona, M. (ed.). 2012. *Entreverse. Teoría y metodología de las fuentes orales*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Marinakakis, A. (ed.). 2014. *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales*. Santiago de Chile: OIT- FAO.
- Ministerio de Salud et al. 2003. *Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis*. San José: Ministerio de Salud, Flacso, OPS.
- Montero, F. 2010. "Migración e integración en Costa Rica: estado actual y tendencias", en Serie de Cuadernos de Trabajo 1-4.
- Morales, A. et al. 2014. *La travesía laboral de la población Ngäbe y Buglé de Costa Rica a Panamá: características y desafíos*. San José: Flacso.
- Morales, N. y Segura, R. 2016. *Distribución de la tierra y su relación con la desigualdad social*. Ponencia preparada para el Simposio del Censo Nacional Agropecuario 2014 realizado el 4 y 5 de octubre en San José. Sin publicar.
- Morales, N. y Solórzano, A. 2016. *Hogares productores en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- OECD. 2015. *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- PEN. 1994. *Hacia un desarrollo humano sostenible en Costa Rica: aproximación conceptual, síntesis para la operacionalización y sistematización de documentos*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rasmussen, P. 1963. *Relaciones intersectoriales*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Rojas, O. y Navarro, D. 2016. *¿Deben tener los gobiernos locales un rol en la gestión de la política social?* Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Román, I. y Morales, N. 2014. *Trabajadoras domésticas en Costa Rica: perfil socio-laboral y escenarios de acceso a la seguridad social*. San José: OIT.
- Saad, P. et al. 2008. "Juventud y bono demográfico en Iberoamérica". En: <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/2/37142/OIJ-CELADEBono_dem.pdf>

- Sáenz, J.O. y Vargas, J.R. 1994. *Costa Rica en cifras 1950-1992*. San José: Mideplan.
- Sánchez, M. E. 2014. *Identificación de sectores económicos con alto potencial en la generación de empleo a partir de la matriz de insumo producto para Costa Rica 2011*. I Foro sobre Modelos de Insumo Producto aplicado a la Economía Costarricense realizado el 27 y 28 de noviembre de 2014 en San José. San José: BCCR.
- Sandoval, C. 2012. "Contestar la hostilidad anti-inmigrante en Costa Rica. Un proyecto de ciencias sociales públicas en curso", en: Llona, M. (ed.).
- Sauma, P. 2011. *Las desigualdades intrarregionales y la reducción de la pobreza en la región Chorotega*. San José: IICE-UCR.
- Schuschny, A.R. 2005. "Tópicos sobre el modelo de insumo producto: teoría y aplicaciones", en *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* 37.
- Segura, G. 2016. *Acceso a la regularización migratoria e integración social de las personas migrantes en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Segura, R. 2016. *Simulaciones de movilidad laboral y sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso*. Aporte especial preparado para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sicremi. 2015. *Migración internacional en las Américas*. Washington D.C.:OEA.
- Trejos, J. D. 2006. *Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales*. Ponencia preparada para el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. (comp.). 2011. *La pobreza en Costa Rica: estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas* (tomo I). San José: IICE-UCR.
- _____. 2014. "Costa Rica: un esfuerzo para mejorar la aplicación de los salarios mínimos", en Marinakis (ed.).
- _____. 2016a. *Cálculo de la inversión social pública (ISP) al 2015*. Contribución preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016b. *¿Es la distribución del ingreso neutra a la política de fijación de salarios mínimos?* Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Vargas, J.C. 2005. *Migración de costarricenses a los Estados Unidos*. San José: CCP-UCR.
- Vargas, J.R. 2015. *Prospectiva del empleo a partir de la matriz insumo producto 2011: el caso de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimoprimero Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016. *Costa Rica: prospectiva del empleo a partir de la Matriz Insumo Producto 2012*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
-
- OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS**
-
- Alfaro, A. et al. 2016. *Efectos macroeconómicos de una depreciación*. Contribución especial realizada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alfaro, A. y Vindas, A. 2015. *Transformación estructural y productividad sectorial en Costa Rica*. San José: BCCR.
- Alonso, E. 2016. *Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Bachas, P. y Soto, M. 2016. *El rol del impuesto sobre la renta: hacia un sistema impositivo con mayor cumplimiento, progresividad y recaudación*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Banco Mundial. 2016. *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. Washington: Banco Mundial.
- Barquero, J. y Mora, D. 2014. *El efecto traspaso de la tasa de interés de los instrumentos del Banco Central de Costa Rica hacia las tasas de interés del sistema financiero*. San José: BCCR.
- Barquero, J. y Muñoz, E. 2015. *Costa Rica: tipo de cambio real y zona de equilibrio*. San José: BCCR.
- BCCR. 2012. *Memoria Anual 2011*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2016a. *Informe mensual de coyuntura económica*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2016b. "Presentación de cambio de año base". En: < http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/PM2016-17.pdf >.
- _____. 2016c. *Programa Macroeconómico 2016-2017*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Benneworth, P. y Charles, D. 2005. "University spin off companies and the territorial knowledge pool: Building regional innovation competencies?", en *European Planning Studies* 13 (4).
- Berganza, J. 2013. *Reglas fiscales en América Latina*. Madrid: Banco de Madrid.
- Beverinotti, J. 2016. *Prioridades de desarrollo y determinantes del crecimiento en Costa Rica*. Washington: BID.
- BID. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID y CIAT. 2015. "Latin America and the Caribbean Fiscal Burden Database, 1990-2013." En: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-101>.
- Blanchard, O. et al. 2012. *Macroeconomía*. Madrid: Pearson.
- Botey, M. 2016. *Moral Fiscal en Costa Rica: un análisis sociodemográfico de cultura tributaria*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Brenes Bonilla, L. y Bermúdez Mesén, L. 2016. *Análisis de la actividad empresarial cantonal: hacia el crecimiento inclusivo*. Contribución especial realizada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Camacho, E. y Jiménez, R. 2010. *Acceso a servicios financieros en Costa Rica*. San José: Asociación Bancaria Nacional.
- Castañeda, V. 2015. "La moral fiscal en América Latina y la corrupción como uno de sus determinantes" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 224.
- Cepal. 2014. *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Corrales, G. 2016a. *Análisis de la estabilidad cambiaria y su impacto en la economía*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016b. *La eficiencia operativa de la banca costarricense y su impacto sobre la rigidez en las tasas de interés*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Crispi, J. 2003. "Reglas fiscales y sostenibilidad: la experiencia chilena". En: <<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/JCrispiAVega.pdf>>
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2016. *Countries/ Jurisdictions of Primary Concern Costa Rica*. En: <<http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol2/253393.htm>>.
- Esquivel, M. y Loaiza, K. 2016. *Inversión en infraestructura y crecimiento económico, relevancia de factores institucionales*. San José: BCCR.
- FMI. 2011. *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis*". En: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>>.
- _____. 2016a. "Article IV Consultation Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Costa Rica". En: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16131.pdf>>.

- _____. 2016b. *Perspectivas de la economía mundial*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- García, C. et al. 2016. *Estilos de endeudamiento de los hogares costarricenses*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2006. "Doomed to choose: industrial policy as predicament". En: <https://www.hks.harvard.edu/index.php/content/download/69495/1250790/version/1/file/hausmann_doomed_0609.pdf>.
- Hernández, R.A. 2004. *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano* (Serie estudios y perspectivas, 5). México D.F.: Naciones Unidas.
- IICE-UCR. 2016. *Encuesta trimestral sobre opinión de empresarios*. San José: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- INEC. 2016. *Ponderador, variación y efecto sobre la inflación por grupos de bienes y servicios del IPC en el segundo semestre de 2015*. Contribución realizada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jiménez-Fontana, P. 2016. "Retos para materializar el dividendo de género perfiles de uso de tiempo en Costa Rica" en *Población y Salud en Mesoamérica* 13 (2).
- Jiménez-Fontana, P. et al. 2016. *Movilidad intersectorial de los ocupados en Costa Rica*. Contribución especial preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Jiménez, R. y Retana, A. 2015. *Algunos indicadores del grado de endeudamiento de los hogares*. San José: INEC.
- Lam, A. 2010. "Innovative organizations: structure, learning and adaptation". En: <http://final.dime-eu.org/files/Lam_Plenary.pdf>.
- Laverde, B. 2015. *Exchange Rate and Economic Growth: Evidence from a Structural Macroeconomic Model for Costa Rica*. Tesis para optar el grado de Maestría en Economía Internacional. Holanda: Erasmus University Rotterdam.
- Madrigal, J. 2016. *La confianza de los consumidores. Encuesta número 47*. San José: Escuela de Estadística-UCR.
- Meneses, K. y Anda, D. 2015. *Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Meneses, K. y Anda, D. 2016. *Crecimiento económico, encadenamientos y empleo*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Meneses, K. y Chaves, M. 2014. *Costa Rica en veinte años en perspectiva comparada: finanzas públicas*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Micitt. 2015. *Indicadores nacionales de ciencia, tecnología e innovación, Costa Rica 2013*. San José: Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones.
- Monge-González, R. 2016. "Innovation, Productivity, and Growth in Costa Rica: Challenges and Opportunities". En: <https://www.innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/CTI_TN_Innovation_Productivity_and_Growth_Costa_Rica_0.pdf>.
- Mulder, N. et al. 2016. *Análisis del Crecimiento de la Productividad en Costa Rica, 2001-2015*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Muñoz, J. 2016. *Análisis de la política monetaria durante el 2015 y los primeros meses del 2016*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- OCDE. 2015. "The future of productivity". En: <<https://www.oecd.org/eo/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf>>
- OIT. 1999. "Memoria del director general: trabajo decente". En: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>>.
- Orozco, J. y Ruiz, K. 2016. *Caracterización de las empresas costarricenses en el marco de la innovación*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Paus, E. 2005. *Foreign investment, development and globalization. Can Costa Rica become Ireland?* New York: Palgrave Macmillan.
- PEN. 2014. *Estado de la Ciencia la Tecnología y la Innovación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015. *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Persson, T. et al. 2001. "Electoral rules and corruption". En: <http://robobees.seas.harvard.edu/files/gov2126/files/person_tabellini_electoral_rules_and_corruption.pdf>.
- Petry, P. y Gayle, S. 2016. *Resultados y lecciones aprendidas del proyecto Emprende*. Contribución especial realizada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Procomer. 2015. *Balance de zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica*. San José: Promotora de Comercio Exterior.
- _____. 2016. *Análisis trimestral sobre la evolución de las exportaciones de bienes y servicios de Costa Rica*. San José: Promotora de Comercio Exterior.
- Ramos, A. 2015. *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Schuschny, A. 2005. *Tópicos sobre el modelo de insumo-producto: teoría y aplicaciones* (Serie estudios estadísticos y prospectivos, 37). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Soto, M. 2016. *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica ¿Cómo cerrar la brecha de sostenibilidad fiscal?* Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Tafur, C. 2009. "Bancarización: una aproximación al caso colombiano a la luz de América Latina", en *Estudios Gerenciales* 25 (110).
- Vargas, J.R. 2016. *Costa Rica: perspectiva del empleo a partir de la Matriz Insumo Producto 2012*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Vega, H. 2016. *Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?* Contribución especial realizada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Villamichel, P. 2015. *Análisis de los veinte años de competencia en el sector bancario costarricense*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

ARMONÍA CON LA NATURALEZA

- Agresta et al. 2015. *Generating a consistent historical time series of activity data from land use change for the development of Costa Rica's redd plus reference level*. San José: Agresta S.Coop., Digital Image Processing, Universidad de Costa Rica y Universidad Politécnica de Madrid.
- Aguilar, G. y Hernández, G. (eds.). 2002. *EIA en Centroamérica: los países en acción*. San José: UICN.
- Alvarado, J. 2014. *Análisis comparativo y temporal de las áreas de conservación ACOSA, ACT y ACMIC, identificación de posibles fuentes de presión y propuestas de medidas de conservación*. San José: Cimar-UCR.
- Aresep. 2016. Sitio oficial, en: <<https://aresep.go.cr/>>.
- Artavia, A. 2016. *Se mantienen amenazas sobre la vida silvestre*. Contribución especial realizada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Asociación Costa Rica por Siempre. 2016. *Informe Anual 2014-2015*. San José: Asociación Costa Rica por Siempre.
- Astorga, A. 2006. *Los 10 años de la Setena: evaluación de desempeño y perspectivas futuras*. Ponencia preparada para el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- _____. 2016. *Rezagos en la gestión de la viabilidad ambiental*. Contribución especial realizada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Astorga, A. y Sequeira, M. 2002. "El sistema de evaluación de impacto ambiental en Costa Rica: diagnóstico evolutivo, situación actual y perspectivas", en Aguilar y Hernández (eds.).
- AyA. 2016. *Revista Hidrogénesis*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Barquero, A. y Hernández, G. 2015. "Bosques y pago de servicios ambientales en Costa Rica", en *Ambiéntico* 253.
- Barrantes, A. y Ugalde, S. 2015. *Informe de Usos y Aportes de la madera en Costa Rica: Estadísticas 2014*. San José: ONF.
- Betrano, S. 2016. *Evolución y efectos de la legislación sobre recurso hídrico en Costa Rica (1942-2015)*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Boeglin, N. 2015. "La piña de Costa Rica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". En: <<http://www.sciencespo.fr/opalc/content/la-pina-de-costa-rica-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos>>.
- Brenes, A. 2016. *Gestión del riesgo y vulnerabilidad en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cabrera, J. 2015. *Capacidades regulatorias en materia ambiental*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016. *Normativa ambiental y capacidades regulatorias del Estado*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- CAF. 2011. "Desarrollo urbano y movilidad en América Latina". En: <https://www.caf.com/media/4203/desarrollourbano_y_movilidad_americalatina.pdf>.
- Carranza, K. y Monge, M. 2014. *Análisis tecno-económico y ambiental de una tecnología de tratamiento térmico para la generación de energía eléctrica mediante los residuos sólidos urbanos de la zona de los santos*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Mecánica. Montes de Oca: UCR.
- Castro, L. et al. 2007. "Estudio de oferta y demanda de transportes de la GAM". En: <<http://www.muni-carta.go.cr/images/Scanner/antecedentes/Estudio%20Oferta%20y%20Demanda%20de%20Transportes%20de%20la%20GAM.pdf>>.
- CCT. 2015a. *Pronunciamiento sobre el establecimiento de las vedas en el Golfo de Nicoya*. Puntarenas: Comisión Científico Técnica.
- _____. 2015b. *Pronunciamiento sobre la pesquería de sardina del complejo Opisthonema en el Océano Pacífico*. Puntarenas: Comisión Científico Técnica.
- CFIA. 2016. *Base de datos de permisos de construcción tramitados en Costa Rica*. San José: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- CGR. 2000. *Fiscalización sobre evaluación de impacto ambiental (informe DFOE-04-PFA)*. San José: Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2009. *Informe sobre el control del desarrollo urbano y otorgamiento de permisos de construcción por parte de la Municipalidad de Garabito* (informe DFOE-SM-IF-10-2009). San José: Área de Servicios Municipales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2010. *Informe sobre la gestión de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental en la zona costera* (Informe DFOE-AE-IF-01-2010). San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2015. Consulta nacional sobre servicios. Sitio oficial, en <<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/esc/>>.
- _____. 2016. Índice de Gestión Institucional (IGI) 2015. San José: Contraloría General de la República.
- Chávez, A. 2016. *Informe de galardonados BAE del año 2015*. San José: Programa Bandera Azul Ecológica.
- CNE. 2015a. "Plan general de la emergencia por sequía Según Decreto Ejecutivo 38642-MP-MAG", en *La Gaceta* 195.
- Comisión Especial Administrativa de la Setena. 2014. *Informe de labores de la Comisión Especial para la Modernización de Setena*. San José: Minae.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2002. "El derecho humano al agua y el saneamiento". En: <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20E%20Soc%20Cult.html#GEN15>.
- Cooper, T. y Canter, L. 1997. "Documentation of cumulative impacts in environmental impact statements", en *Environmental Impact Assessment Review* 17 (6).
- Corrales, L. 2016a. *Cambio climático: impactos y desafíos para Costa Rica (2015)*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016b. *Conservación, biodiversidad y zona marina costera en Costa Rica: avances, cambios y desafíos*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016c. *Previsiones para Centroamérica y Costa Rica en materia de cambio climático*. Contribución especial realizada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- CTS Embarq México, et al. 2013. "Reforma urbana. 100 ideas para las ciudades de México". En: <http://embarqmexico.org/sites/default/files/reforma_urbana_100_ideas_ciudades_mexico.pdf>.
- Cuerpo de Bomberos. 2016a. *Emergencias por tipo de escape gas LP*. San José: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- _____. 2016b. *Emergencias por tipo de material peligroso*. San José: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- DesInventar. 2016. *Base de esastres 2015*. Heredia: Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.
- Digeca-Minae. 2016. "Programa de Gestión Ambiental Institucional". En: <http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/documentos/semaforo_pgai_12-08-2016.pdf>.
- Dirección de Aguas-Minae. 2016. *Reporte Estadístico Volumen y Porcentaje de Aprovechamiento de Aguas por Cuenca*. San José: Dirección de Agua, Ministerio de Ambiente y Energía.
- DSE-Minae. 2016a. *Estadísticas Energéticas*. San José: inédito.
- _____. 2016b. *VII Plan Nacional de Energía 2015-2030*. San José: Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.
- FAO. 2015. *Promoviendo la agroforestería en la agenda política, una guía para tomadores de decisiones*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fonafifo. 2016. *Estadísticas del pago de servicios ambientales*. Sitio oficial, en <http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadisticas_psa.html>.
- González, V. et al. 2016. *Caracterización de las fincas agropecuarias en Costa Rica y análisis de la presencia de prácticas sostenibles*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Guerrero, M. 2016. *Estimación de la pérdida de suelo mediante la RUSLE: En siete sitios bajo el proyecto de reabastecimiento de agua a la naturaleza*. San José: Fundecor.
- Guerrero, M. y Rodríguez, J. 2016. *Esquemas complementarios de protección impactan positivamente servicios ecosistémicos*. Contribución especial realizada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Guillén, A. 2016. *Informe contratos pago por servicios ambientales 2015*. San José: Fonafifo.

- Hernández, G. et al. 2016. *Gestión de los recursos forestales en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Herrera, J. 2016a. *Recurso hídrico y saneamiento: avances y desafíos*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016b. *Situación energética de Costa Rica (2015)*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Herrera, J. et al. 2015. *Informe de monitoreo de la calidad de las aguas superficiales de la subcuenca del Río Virilla*. Heredia: UNA.
- Hsu, A. et al. 2016. *The 2016 Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Centre for Environmental Law & Policy.
- ICE. 2016. *Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica 2014-2015*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- IMN. 2015. *Boletín del ENOS N° 86. Fase actual: Niño*. San José: Instituto Meteorológico Nacional.
- INEC. 2011. *Costa Rica a la luz del Censo 2011*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INS. 2016. *Parque vehicular 2005-2015*. San José: inédito.
- Jiménez, Q. 2015. "El camino a la extinción de los árboles en Costa Rica", en *Ambientico* 253.
- Loría, G. 2015. *Ausencia de planificación territorial: implicaciones en infraestructura y transporte*. Ponencia preparada para el *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Luna, J. y Soifer, H. 2015. "Surveying State Capacity. Americas Barometer Insights: 2015". En: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10919en.pdf>>.
- MAG y Minae. 2015. "Estrategia para la ganadería baja en carbono en Costa Rica". En: <<http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00366.pdf>>.
- Mann, M. 1984. "The autonomous Power of State: Its origins, mechanisms and results", en *European Journal of Sociology* 25(2).
- Marshall, R. et al. 2005. International principles for best practice EIA follow-up, en *Impact Assessment and Project Appraisal*. 23 (3).
- Martínez, T. 2014. *Treinta años de metamorfosis urbana territorial en el Valle Central*. Ponencia preparada para el *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- MarViva y UNA. 2016. *Caracterización socioeconómica del sector de pesca de arrastre semi-industrial de Camarón en el Pacífico costarricense*. San José: Programa de Incidencia Política, Fundación MarViva y Universidad Nacional de Costa Rica.
- Medina, S. 2012. "La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos". En: <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Importancia-de-reduccion-de-uso-del-auto.pdf>>.
- Medina, S. y Veloz, J. 2013. "Desarrollo orientado al transporte: Regenerar las ciudades Mexicanas para mejorar la movilidad". En: <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Desarrollo-Orientado-al-Transporte.pdf>>.
- Mezger, T. 2015. *Annäherung zu verschiedenen möglichen und alternativen zur urbanen Mobilität in der Metropolregion San José (GAM) - Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Maestría en Planificación Urbana. Múnich: Technischen Universität München.
- Mezger, T. 2016. *Implicaciones sociales económicas y ambientales del modelo de ciudad vigente*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Minae y PNUD. 2015. *Diagnóstico preliminar de problemas de gestión de la Setena*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Minae. 2015. *Contribución prevista y determinada a nivel nacional*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía.
- Mora, D. et al. 2015. *Agua para consumo humano y saneamiento y su relación con los indicadores básicos de salud en Costa Rica: objetivos de desarrollo del milenio y la agenda para el 2030*. San José: AyA.
- Morgan, R. 1998. *Environmental impact assessment: a methodological perspective*. Nueva York: Springer US.
- Morse, W. et al. 2009. "Consequences of environmental service payments for forest retention and recruitment in a Costa Rican biological corridor", en *Ecology and Society*. 14 (1).
- Newmark Grubb Central America. 2016. *Reporte residencial 4 cuatrimestre 2015*. San José: Newmark Grubb Central America.
- O'Bryhim, J. 2015. *The Shark Trade in Costa Rica: Genetics, Mercury Contamination and Human Dimensions and the Implications for Conservation*. Fairfax: George Mason University.
- Olade. 2011. "Manual de estadísticas energéticas año 2011". En: <<http://www.simec.gov.co/Portals/0/BalancesME/Olade.pdf>>.
- ONU. 2008. Sitio oficial, en <<http://www.un.org/es/index.html>>.
- Orozco, R. 2016. *Cantones afectados por eventos hidrometeorológicos. 1985-2015*. Contribución especial realizada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- PEN. 2000. *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015. *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Poder Ejecutivo. 2004. "Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (decreto 31849 -Minae-S-MOPT-MAG-MEIC)". En: <<https://costarica.eregulations.org/media/reglamento%20general%20procedimientos%20de%20evaluacion%20de%20impacto%20ambiental.pdf>>.
- Porras, I. et al. 2013. *Learning from 20 years of Payments for Ecosystem Services in Costa Rica*. London: International Institute for Environment and Development.
- Prat, J. y Beverinotti, J. (eds). 2016. *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. Washington: BID.
- ProDUS-UCR. 2016. *Gestión de los residuos sólidos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Ramírez, A. 2016. *Evaluación y control del impacto ambiental: propuesta de sistematización y análisis de los expedientes de la Setena*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Ramírez, A. y Villalobos, M. 2015. *Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial*. Ponencia preparada para el *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sagot, A. 2016a. *Aspectos críticos y cuestionamientos a la gestión de la Setena*. Contribución especial realizada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2016b. *Consideraciones conceptuales y jurídicas sobre el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico*. Contribución especial realizada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sánchez-Azofeifa, A. 2015. "Análisis de la cobertura forestal de Costa Rica entre 1960 y 2013", en *Ambientico* 253.
- Sandí, A. et al. 2015. *Afectación pecuaria por sequía en la Región Chorotega y Pacífico Central*. San José: Senasa.

- Sáurez, L. 2011. *Evaluación del uso de la incineración como solución para el tratamiento de los desechos sólidos en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Civil. Montes de Oca: UCR.
- Senara. 2015. *Monitoreo de acuíferos Huacas-Potrero y Tamarindo-Caimital*. San José: Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
- Setena. 2016. Sitio oficial, en <<https://www.setena.go.cr/>>.
- SFE-MAG. 2016. *Plaguicidas en Costa Rica*. San José: Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Sierra, R. et al. 2016. "Patrones y factores de cambio de la cobertura forestal natural de Costa Rica. 1987-2013". En: <http://reddcr.go.cr/sites/default/files/centro-de-documentacion/rsierraacambroeroevega_patrones_y_factores_cus.pdf>.
- Sinac-Minae. 2016. *Sinac en números: Informe Anual Estadísticas Semec 2015*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Sitada. 2016. *Estadísticas 2015*. En: <http://sigrep.minae.go.cr/doc/_doc_1452781439.pdf>.
- TAA. 2016. *Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo*. San José: Tribunal Ambiental Administrativo, Ministerio de Ambiente y Energía.
- IUCN. 2016. *The IUCN Red List of Threatened Species*. Sitio oficial, en <<http://www.iucnredlist.org/>>.
- Uned-IFAM. 2016. *Avances en los planes municipales de gestión de residuos sólidos*. San José: Instituto de Investigación y Capacitación Municipal de la Universidad Estatal a Distancia e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- UNISDR. 2015. *Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015*. Ginebra: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- USDA Centro Nacional de Agroforestería. 2013. *¿Qué es agroforestería?*. Nebraska: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, USDA Centro Nacional de Agroforestería.
- Valverde, K. et al. 2016. *Nuevos estudios sobre el impacto ambiental de la actividad piñera*. Contribución especial realizada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Vargas Cullell, J. 2013. "Advancing the Study of Stateness in Central America: America: Methodology and Some Illustrative Findings", en *Revista de Ciencias Política* 32(2).
- Vargas Cullell, J. y Durán, E. 2016. "La institucionalidad de los Estados en Centroamérica", en Prat, J. y Beverinotti, J. (eds).
- WWF. 2016. *Proteger a las personas a través de la Naturaleza: Sitios de Patrimonio Mundial Natural como Impulsores del desarrollo Sostenible*. Suiza: World Wide Fund for Nature, Gland.

Entrevistas y comunicaciones personales

Aguilar, L. 2016. Gerente de investigación, desarrollo y tecnología, Fundecor.

Androvetto, E. Coordinador del Comité Ejecutivo para la Gestión Integral de Residuos, Ministerio de Salud.

Arauz, R. 2016. Presidente, Programa Restauración de Tortugas Marinas.

Arroyo, M. 2016. Secretario General, Secretaría Técnica Nacional Ambiental.

Barrantes, A. 2016. Director Ejecutivo, ONF.

Cañas, I. 2016. Viceministra de Energía, Minae.

González, V. 2016. Investigador, PEN.

Kompaniet, S. 2016. Responsable Oficina Gestión del Riesgo de Desastres- Municipalidad de San José.

López, S. 2016. Director, Centro Control de Energía, ICE.

Meneses, G. 2016. Presidente Ejecutivo, Incopecsa.

Miranda, M. 2016. Directora Proyecto Humedales, Sinac.

Romero, L. 2016. Responsable Oficina Gestión del Riesgo de Desastres, Municipalidad de San José.

Sánchez, O. 2016. Director, Dirección de Servicios Ambientales, Fonafifo.

Sánchez, P. 2015. Consultor, Newmark Grubb.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Aberbach, J.E. y Peterson, M.A. (eds). 2005. *The executive branch*. Nueva York: Oxford University Press.

Alfaro-Redondo, R. 2002. "Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 28.

_____. 2006. "Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos", en *Revista de Ciencia Política* 26.

_____. 2008. "Elecciones de alcaldes municipales 2006 en Costa Rica: muchos los llamados, pocos los concurridos", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 5 (1).

_____. 2014. *Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2014 (Lapop)*. Contribución especial realizada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

_____. 2016a. *Experimento de movilización en las elecciones municipales 2016*. Contribución especial realizada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

_____. 2016b. *Cultura política en Costa Rica 2015*. Contribución especial realizada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Alfaro-Redondo, R. y Gómez-Campos, S. 2014. *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

_____. 2016. *Análisis del proceso electoral municipal 2016*. Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Ávalos, I. 2016. *Transfuguismo político en Costa Rica: una reflexión exploratoria a nivel legislativo y municipal*. Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Booth, J.A. y Seligson, M.A. 2009. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Campbell, C. 2005. "The complex organization of the executive branch: the legacies of competing approaches to administration". En: Aberbach y Peterson (eds.).

Canes-Wrone, B. y De Marchi, S. 2002. "Presidential approval and legislative success", en *Journal of Politics* 64 (2).

Carey, J.M. 1997. "Strong candidates for a limited office: presidentialism and political parties in Costa Rica", en Mainwaring y Shugart (eds.).

Carey, J.M. y Shugart, M.S. 1998. (eds.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press.

Casa Presidencial. 2016. "Costa Rica es invitada a participar en la III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico". En: <<http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/06/costa-rica-es-invitada-a-participar-en-la-iii-cumbre-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico/>>.

Céspedes, A. y Segura, A. 2016. *Análisis de redes conceptuales a la oferta programática de los partidos políticos*. Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Chacón, K. 2016. *Gestión de las misiones diplomáticas costarricenses*. Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Cheibub, J.A. et al. 2004. "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism", en *British Journal of Political Science* 34 (4).

- Cox, G.W. y Morgenstern, S. 2001. "Latin America's reactive assemblies and proactive presidents", en *Comparative Politics* 33 (2).
- Desposato, S. y Scheiner, E. 2008. *Pipelines and Party Switching: Resource Control and Legislator Strategies in Brazil and Japan*. California: Stanford.
- Easton, D. 1953. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Nueva York: Knopf.
- _____. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood: Prentice-Hall.
- _____. 1975. "A Re-assessment of the Concept of Political Support", en *British Journal of Political Science* 4.
- _____. 1979. *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Edwards, G. et al. 1995. "Explaining presidential approval: The significance of issue salience", en *American Journal of Political Science* 39 (1).
- Eisinger, P. 1971. *The Conditions of Protest Behavior in American Cities*. Ponencia preparada para la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política celebrada en Chicago del 6 al 11 de septiembre.
- Escuela de Relaciones Internacionales-UNA. 2016. *La política exterior de Costa Rica (2014-2016)*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Foeli, L. 2008. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el 2007*. Ponencia preparada para el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2009. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el período 2006-2009*. Ponencia preparada para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2010. *La gestión legislativa en Costa Rica 2006-2010*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2011. *Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Gómez-Campos, S. 2016. *Análisis de series de tiempo de las acciones colectivas 1992-2016*. Contribución especial realizada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Gómez-Campos, S. y Herrera, M. 2016. *Desempeño legislativo en el período 1990-2016*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- González, G. 2005. *Las resoluciones de la presidencia de la Asamblea Legislativa de Costa Rica 2002 - 2006*. San José: Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.
- González, L. 2016. *El Estado de la Cooperación Internacional en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Guillén, M.J. 2016. *El panorama de las Acciones Colectivas en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Heath, A. et al. 1999. "Between first and second order: A comparison of voting behavior in European and local elections in Britain", en *European Journal of Political Research* 35 (3).
- Holbrook, T. y Weinschenk, A. 2013. "Campaigns, mobilization, and turnout in mayoral elections", en *Political Research Quarterly* 67(1).
- Howell, W.D. y Pevehouse, J. 2005. "Presidents, Congress and the use of force", en *International Organization* 59 (1).
- Huber, J. y Martínez-Gallardo, C. 2008. "Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies", en *American Political Science Review* 102 (2).
- Indridason, I. y Kam, C. 2008. "Cabinet reshuffles and ministerial drift", en *British Journal of Political Science* 38 (4).
- Jarquín, M.E. 2016. *Representaciones diplomáticas y comerciales de Costa Rica en el mundo*. Contribución especial realizada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Jiménez, M. 2014. *Transfuguismo legislativo en Centroamérica*. Ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales de la Asociación Mexicana de Estudios Electorales celebrado en San José del 11 al 14 de noviembre.
- Krause, G.A. y Cohen, J.E. 2000. "Opportunity, constraints and the development of the institutional presidency: the issuance of executive orders 1939-1996", en *Journal of Politics* 62 (1).
- Lapop. 2015. *Americas Barometer Surveys Database*. Nashville TN: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Le Bon, G. 1995. *Psicología de las masas*. Madrid: Morata.
- Lewis, D. 2005. "Staffing alone: unilateral action and the politicization of the Executive Office of the President, 1998-2004", en *Presidential Studies Quarterly* 35 (3).
- _____. 2008. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Mainwaring, S. 1993. "Presidentialism, Multipartyism and democracy: The difficult combination", en *Comparative Political Studies* 26.
- Mainwaring, S. y M.S. Shugart (eds.). 1997. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mankiw, G. y Taylor, M. 2006. *Economics*. Londres: Thomson Learning.
- Martínez-Gallardo, C. 2011. *Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame Press.
- Morris, A. 2000. "Reflections on Social Movement Theory: Criticisms and Proposals", en *Contemporary Sociology* 29 (3).
- Müller, W. 1988. *Irrelevant elections? The quality of local democracy in Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Negretto, G.L. 2006. "Minority presidents and democratic performance in Latin America", en *Latin American Politics and Society* 48 (3).
- Nohlen, D. 2009. *El institucionalismo contextualizado: La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: UNAM.
- Nokken, T. 2005. *Party Switching and the Procedural Party Agenda in the US House of Representatives 1953 - 2002*. Ponencia preparada para la conferencia del Grupo de Investigación en Cambio de Afiliación Partidaria Legislativa 2005 celebrada en Virginia del 10 al 14 de julio.
- Ortega y Gasset, J. 1969. *La Rebelión de las Masas*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Ortiz, E. 2000. *Tesis de Derecho Administrativo*. San José: Editorial Stradtman.
- PEN. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012. *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

- _____. 2015. *Vigésimo primer Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pereira, C. et al. 2005. "Under what conditions do Presidents resort to Decree power? Theory and evidence from the Brazilian case", en *Journal of politics* 67.
- Pérez-Liñán, A. 2007. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramírez, A. 2016. *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Raventós, C. et al. 2005. *Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?* San José: Editorial Universidad de Costa Rica y Tribunal Supremo de Elecciones.
- Santolaya, P. 2015. "Una definición de transfuguismo en México y España", en Carbonell, M. et al. *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. México: UNAM.
- Santos, M. et al. 2014. "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina", en *Revista de Ciencia Política* 34.
- Schwindt-Bayer, L.A. 2010. *How presidents legislate: agenda control and policy success in Costa Rica*. Notre Dame: Kellogg Institute.
- Segura, R. 2016. *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sequeira, A. 2016. "Diputados de gobierno increpan a ministro de comercio por su apoyo a la Alianza del Pacífico", en *La Nación*. San José: julio.
- Shugart, M.S. y Mainwaring, S. 1997. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solórzano, A. 2016. *Análisis de supervivencia de proyectos de ley 2000-2016*. Ponencia preparada para el *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Tarrow, S. 1988. "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States", en *Annual Review of Sociology* 14.
- Tilly, C. 1977. *From Mobilization to Revolution*. Michigan: University of Michigan.
- Tilly, C. y Tarrow, S. 2007. *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Trounstein, J. 2013. "Turnout and Incumbency in Local Elections", en *Urban Affairs Review* 49 (2).
- Urcuyo, C. 2003. *Reforma política y gobernabilidad*. San José: Editorial Juricentro.
- Vanaclocha, F. y Lorenzo, J. 2012. ¿Personas o partidos? La percepción del transfuguismo y las paradojas de la representación política: el caso español. Ponencia realizada para el Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas 2012, celebrado en Madrid del 8 al 12 de julio.
- Vargas-Cullell, J. 2007. "Costa Rica: fin de una era política", en *Revista de Ciencia Política* 27.
- _____. et al. 2006. *Cultura política de la democracia en Costa Rica 2006*. San José: CCP-UCR.
- Walder, A. 2009. "Political Sociology and Social Movements", en *Annual Review of Sociology* 35.
- Zovatto, D. y Aguilar, I. 2009. *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. San José: IDEA Internacional.
- Zovatto, D. y Orozco, J. 2009. "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada", en Zovatto y Aguilar.

Entrevistas y comunicaciones personales

Bennett, M. 2016. Coordinadora del Foro OCDE, Comex.

Castro, N. 2016. Ex asesor legal, ANEP.

Hasbun, A. 2016. Viceministro de Trabajo en el Área Social, MTTSS.

Vargas, A. 2016. Secretario General, ANEP.

Villegas, H. 2016. Viceministro de Trabajo en el Área Laboral y Economía Social Solidaria, MTSS.

EL DESCENTEN TO CIUDADANO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN COSTA RICA

Abad, A., y Trak, J. 2013. "Desafección política en Bolivia, Ecuador y Venezuela en 2010: un análisis comparado", *Cuadernos del Cendes* (82).

Acuña, V. 2002. "La invención de la diferencia costarricense, 1810-1870", en *Revista de historia* (45).

Aguilar, M. 1980. *Los derechos civiles en Costa Rica (1940-1980): historia de un proceso democrático*. San José: Instituto Costarricense de Estudios Sociales

Aguilar, J. 2014. "Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (222).

Alfaro, R. y Guzmán, J. 2016. Índice de descontento ciudadano. Ponencia preparada para el *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Alfaro, R. 2010. *Cultura política de la democracia en Costa Rica 2010*. San José: PEN.

_____. 2012. *Cultura política de la democracia en Costa Rica 2012: la erosión de los pilares de la estabilidad política*. San José: PEN.

_____. 2016. *Divided we vote...: Turnout decline in established democracies: evidence from Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de doctorado en ciencias políticas. Pennsylvania: Universidad de Pittsburgh.

Alvarenga, P. 2005. *De vecinos a ciudadanos*. Heredia: Editorial de la Universidad Nacional.

Arias, A. 2016. *Descontento ciudadano y sus definiciones*. Ponencia preparada para el *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Arias, D. 2005. *Construcción de un estado moderno: política, estado e identidad nacional en Costa Rica, 1821-1914*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Bobbio, N. 1986. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

CIEP-UCR. 2016. *Encuesta de opinión abril 2016: informe de resultados*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica.

Céspedes, A. y Segura, A. *Redes conceptuales y descontento ciudadano*. Ponencia preparada para el *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Consulta Mitofsky 2016, 2013. *Ranking de mandatarios de América*. En: consulta.mx. Fecha de acceso: 21 de agosto de 2016.

Dahl, R. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Diesner, J. y Carley, K. 2004. *Using network text analysis to detect the organizational structure of covert networks*. Presentación realizada en Proceedings of the North American Association for Computational Social and Organizational Science (NAACSOS) Conference, celebrada en Pittsburgh, Pennsylvania del 27 al 29 de 2004.

Easton, D. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons.

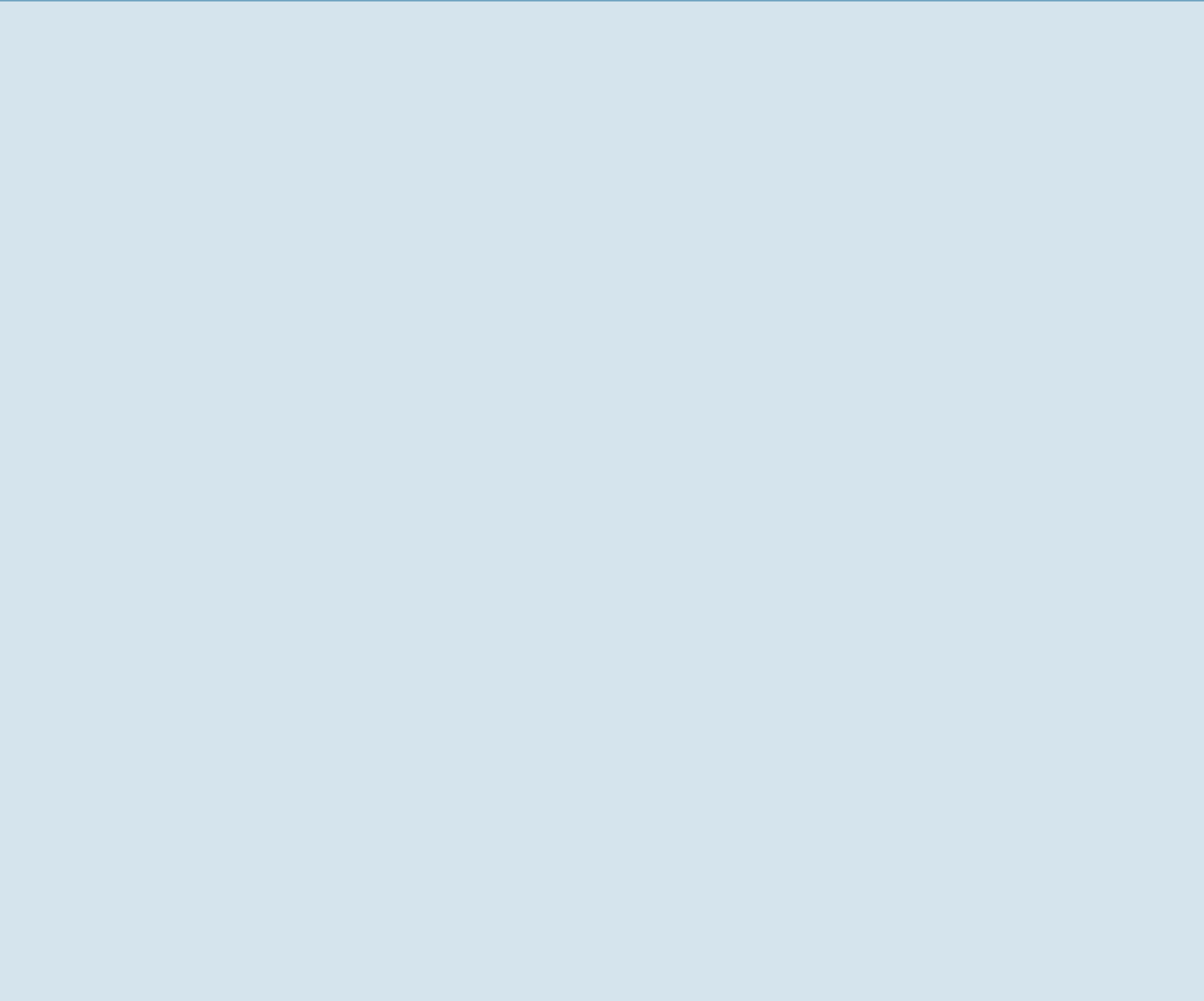
_____. 1975. "A Reassessment of the Concept of Political Support", en *British Journal of Political Science* 5(4).

Fruchterman, T., y Reingold, E. M. 1991. "Graph Drawing by Force-Directed Placement", en *Software: Practice and Experience* 21(11).

Gephi. 2016. Gephi: "The Open Graph Viz Platform". En: <https://gephi.org/>

- Hagopian, F., y Mainwaring, S. P. (eds.) 2005. *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jiménez, A. 2005. *El imposible país de los filósofos: el discurso filosófico y la intervención de Costa Rica*. San José: EUCR.
- Knoke, D., y Yang, S. 2008. *Social network analysis* (Vol. 154). London: Sage.
- Klingemann, H., y Fuchs, D. 1998. *Citizens and the state: a relationship transformed* (vol. 1). Nueva York: Oxford University Press.
- Lipset, S. 1993. *El hombre político*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Mainwaring, S. 1995. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación.", en *Revista de Estudios Políticos* 88.
- Mainwaring, S. y Scully, T. 1995. *Building Democratic Institutions and Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Molina, I. 2002. *Costarricense por dicha. Identidad nacional y cambio cultural en Costa Rica durante los siglos XIX y XX*. Costa Rica: EUCR.
- Molina, I., y Palmer, S. 1997. *Historia de Costa Rica: Breve, actualizada y con ilustraciones*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Mujica, P. 2010. *La igualdad política: significado actual de la participación ciudadana*. Santiago: RIL editores.
- Newton, K., y Norris, P. 1999. *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?*, En: Pharr, S. and Putnam, R. (eds.).
- Norris, P. 2011. *Democratic Deficit*. New York: Cambridge University Press.
- Page, L. et al. 1999. *The PageRank Citation Ranking: Bringing Order to the Web. Technical Report*. Stanford: Stanford InfoLab.
- Paranyushkin, D. 2011. "Identifying the pathways for meaning circulation using text network analysis". En: <http://noduslabs.com/research/pathways-meaning-circulation-text-network-analysis>.
- PEN, 1995. *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pharr, S. y Putnam, R.(eds.) 2000. *Disaffected democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- Porter, M. 1980. "An algorithm for suffix stripping", en *Program* 14(3).
- Przeworski, A. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Raventós, C. et al. 2005. *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, TSE e IDH.
- Rojas, M. 1998. "El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política", en *SINERGIA-Revista de la Comunicación* (8).
- Rojas, M. y Sojo, C. 1995. *El malestar con la política*. San José: Flasco-Programa Costa Rica.
- Rojas, M. et. al. 1989. *Costa Rica: la democracia inconclusa*. San José: Editorial DEI.
- Román, I. 1994. *¿Conciliación o conflicto? Luchas campesinas y democracia en Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.
- Sánchez, F. 2007. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Seligson, M. y Gómez, M. 1987. "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", en *Anuario de estudios centroamericanos* 13(1).
- Seligson, M. 2003. "Trouble in paradise? The erosion of system support in Costa Rica, 1978-1999", en *Latin American Research Review* 37(1).
- Shumway, N. 1991. *The Invention of Argentina*. University of California Press, Berkeley, California.
- Smith, A. 1991. *National Identity*. Reno, University of Nevada Press.
- Torcal, M. 2000. "Partidos y desafección política", en *Magazine DHIAL* 14.
- Torcal, M., et al. 1998. "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", en *Reis* 83.
- Torcal, M. y Montero J. (eds). 2006. *Political disaffection in contemporary democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*. Londres: Routledge.
- Unimer. 2016. *Sesiones grupales con personas descontentas*. Ponencia preparada para el *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Valverde, J. et al. 1989. "Movimientos sociales populares y democracia", en Rojas, Manuel, et al.
- Vargas Cullell, J. et al. 2006. *Cultural política de la democracia en Costa Rica*. San José: CCP-UCR.
- CAPÍTULO 7**
ANEXO METODOLÓGICO
- Céspedes, A. y Segura, A. 2016. *Análisis de redes conceptuales a la oferta programática de los partidos políticos*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Botey, M. 2016. *Moral Fiscal en Costa Rica: un análisis sociodemográfico de cultura tributaria*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Bachas, P. y Soto, M. 2016. *El rol del impuesto sobre la renta: hacia un sistema impositivo con mayor cumplimiento, progresividad y recaudación*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Fruchterman, T. M. y Reingold, E. M. 1991. "Graph Drawing by Force-Directed Placement", en *Software: Practice and Experience* 21 (11).
- Gephi.org, 2016
- González, V. et al. 2016. *Caracterización de las fincas agropecuarias en Costa Rica y análisis de la presencia de prácticas sostenibles*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Jiménez-Fontana, P. y Segura, R. 2015. *Movilidad en el mercado laboral*. Contribución especial realizada para el *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Kish, L. 1987. *Statistical design for research*. New York: Wiley.
- Klein, P. y Moeschberger, M. 2003. *Survival Analysis: Techniques for censored and truncated data*. Estados Unidos: Springer.
- Kleven, H. y Waseem, M. 2013. "Using Notches to Uncover Optimization Frictions and Structural Elasticities: Theory and Evidence from Pakistan", en *The Quarterly Journal of Economics* 128 (2).
- Knoke, D. y Yang, S. 2008. *Social network analysis*. London: Sage.
- Meneses, K. y Anda, D. 2015. *Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo*. Ponencia preparada para el *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mincer, J. 1974. *Schooling, Experience and Earnings*. Nueva York: National Bureau of Economic Research
- Mulder, N. et al. 2016. *Análisis del Crecimiento de la Productividad en Costa Rica, 2001-2015*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Page, L. et. al. 1999. *The PageRank Citation Ranking: Bringing Order to the Web*. Stanford: InfoLab.

- Paranyushkin, D. 2011. *Identifying the pathways for meaning circulation using text network analysis*. Berlin: Nodus Labs.
- Porter, M. F. 1980. "An algorithm for suffix stripping", en *Program* 14 (3).
- Ramírez, A. 2016. *Evaluación y control del impacto ambiental: propuesta de sistematización y análisis de los expedientes de la Setena*. Ponencia preparada para el Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Saez, E. 2016. "Graduate Public Economics Optimal Labor Income Taxes/Transfer". En: <http://eml.berkeley.edu/~saez/course/optimalabortax/tax-redistribution_slides.pdf>.
- Segura, R. 2016. *Simulaciones de movilidad laboral y sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso*. Aporte especial preparado para el Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Tee Wei, G. 2013. "A shift-share analysis of singapore's labor productivity growth, 1998-2013". En: <https://www.mti.gov.sg/researchroom/siteassets/pages/economic-survey-of-singapore-2013/fa_aes2013.pdf>.
- Willett, P. 2006. "The Porter stemming algorithm: then and now", en *Program: electronic library and information systems* 40 (3).





PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN



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



CON EL APOYO DE

