

INFORME  
ESTADO DE LA NACIÓN  
EN DESARROLLO HUMANO  
SOSTENIBLE 2018

# RESUMEN

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

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

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

303.447.286

P-964-r-

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible  
Resumen Estado de la Nación / PEN-CONARE- San José C.R. : Servicios  
Gráficos AC 2018  
84 páginas. : ilustraciones a color. ; -- 28 cm.

ISBN. 978-9930-540-11-4 Impreso  
978-9930-540-10-7 Digital

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. ECONOMIA POBREZA. 4. Costa  
Rica. 5. EQUIDAD SOCIAL. 6. EMPLEO. 7. ARMONIA CON LA NATURALEZA.  
8. SISTEMA ELECTORAL. 9. TRANSPORTE I. Título.

CAT MMR

Primera edición: Noviembre, 2018.

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

INFORME  
ESTADO DE LA NACIÓN 2018

# Equipo responsable

## Consejo Consultivo

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

## Consejo Directivo

Marcelo Prieto, Juan Manuel Cordero, 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

Karen Chacón, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales.

## Consejo Editorial

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

## Equipo técnico

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

## Plataforma de Servicios Académicos

Ronald Alfaro, Vladimir González, Jorge Vargas Cullell.

## Plataforma de Estadística

Natalia Morales, Rafael Segura y Ariel Solórzano.

## Plataforma de Difusión

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

## Plataforma Administrativa

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

## Editor

Programa Estado de la Nación.

## Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz.

## Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.



# Presentación

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

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

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

en los distintos campos del acontecer nacional.

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

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

Este año, al celebrar las universidades públicas el año por la autonomía, la regionalización y los derechos humanos, el Programa Estado de la Nación aporta información sobre la urgencia de superar las brechas territoriales en el país,

así como de la necesidad de impulsar el conocimiento como pilar e insumo en la toma de decisiones estratégicas, que garanticen la sostenibilidad del desarrollo humano en todos los sectores de la población.

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

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

SAN JOSÉ, COSTA RICA.  
Noviembre de 2018



MARCELO PRIETO JIMÉNEZ  
Rector  
UNIVERSIDAD TÉCNICA NACIONAL  
PRESIDENTE DEL CONARE



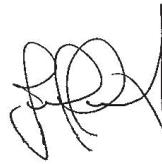
JUAN MANUEL CORDERO GONZÁLEZ  
DEFENSOR A.I. DE LOS HABITANTES  
DE LA REPÚBLICA



HENNING JENSEN PENNINGTON  
Rector  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



ALBERTO SALOM ECHEVERRÍA  
Rector  
UNIVERSIDAD NACIONAL



JULIO CÉSAR CALVO ALVARADO  
Rector  
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA



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



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

# 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 (Minae), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minae), 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, Minae, 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 (Minae), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.



# Índice

<b>EQUIPO RESPONSABLE</b>	<b>3</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	<b>7</b>
<b>PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2018</b>	<b>11</b>
Naturaleza e innovación en el Informe	11
El Programa Estado de la Nación como centro de pensamiento	11
Un método para conocer y pensar el país	12
El Informe renueva su estructura	12
Errores y omisiones	13
Palabras finales	13
<b>RESUMEN DEL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2018</b>	
<b>Valoración general</b>	<b>19</b>
Mensajes clave	19
El desarrollo humano sostenible en 2017 e inicios del 2018	19
Una visión de país y un plan mínimo de acción inmediata	26
<b>Equidad e integración social</b>	<b>29</b>
Síntesis del capítulo	29
Principales hallazgos	29
Novedades del capítulo	30
<b>Balance social</b>	<b>30</b>
<i>Un 30,2% de los hogares es pobre por ingresos, por el método multidimensional o por ambos</i>	<i>31</i>
<i>Persiste elevada desigualdad de ingresos, pese a reducción del 1,5% en 2017</i>	<i>31</i>
<i>Continúan problemas de empleo, especialmente para las mujeres</i>	<i>31</i>
<i>Crecimiento desigual de la inversión social pública</i>	<i>32</i>
<b>Miradas en profundidad</b>	<b>33</b>
<i>Existen patrones de concentración de los homicidios y la incautación de drogas a nivel distrital</i>	<i>34</i>
<i>Región Huetaar Caribe: entre tensiones estructurales y oportunidades crecientes</i>	<i>34</i>
<i>Barreras de inserción, selección y valoración de las mujeres en el mercado laboral</i>	<i>36</i>
<b>Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>39</b>
Síntesis del capítulo	39
Principales hallazgos	40
Novedades del capítulo	40
<b>Balance económico</b>	<b>41</b>
<i>Estabilidad monetaria y cambiaria se mantiene, pero con perspectiva negativa</i>	<i>41</i>
<i>Enfriamiento de los motores de crecimiento con disminución histórica en los puestos de trabajo</i>	

<i>Aumentan la magnitud, la complejidad y las repercusiones del ajuste fiscal</i>	41
<b>Miradas a profundidad</b>	<b>43</b>
<i>Debilidades en la gestión de la deuda pública aumentan los riesgos y el costo de un ajuste fiscal</i>	43
<i>Jóvenes enfrentan condiciones laborales más adversas que generaciones anteriores</i>	43
<i>Estabilidad en el desempleo de los jóvenes no se debe a mejoras en la creación de puestos de trabajo</i>	44
<i>Factores de la estructura productiva explican parte de la desigualdad de ingresos</i>	45
<b>Armonía con la naturaleza</b>	<b>49</b>
<b>Síntesis del capítulo</b>	<b>49</b>
<b>Principales hallazgos</b>	<b>49</b>
<b>Novedades del capítulo</b>	<b>50</b>
<b>Balance ambiental</b>	<b>50</b>
<i>Costa Rica es eficaz al aprovechar los recursos naturales, pero débil para controlar los impactos ambientales de su uso</i>	50
<i>Apuestas territoriales aumentan insostenibilidad ambiental</i>	51
<i>Brechas sociales y desorden territorial configuran riesgo de desastres</i>	52
<b>Miradas a profundidad</b>	<b>53</b>
<i>Nuevas tendencias en el crecimiento urbano de la GAM</i>	53
<i>Institucionalidad ambiental es dispar, en detrimento de la sostenibilidad</i>	55
<i>Aumenta la conservación, pero persiste el uso insostenible de los recursos marinos</i>	55
<b>Fortalecimiento de la democracia</b>	<b>59</b>
<b>Síntesis del capítulo</b>	<b>59</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>59</b>
<b>Novedades del capítulo</b>	<b>60</b>
<b>Balance político</b>	<b>61</b>
<i>Gestión del Ejecutivo produjo estabilidad en el clima político, pero no logró construir acuerdos sobre la agenda urgente</i>	61
<i>Congreso mejoró productividad y tiempos de aprobación, pero no resolvió las tensiones sobre el tema fiscal y la contención del gasto</i>	62
<b>Miradas a profundidad</b>	<b>63</b>
<i>El PAC logra la continuidad en elecciones atípicas, con alta volatilidad y fuerte polarización social</i>	63
<i>"Votómetro": agenda de convivencia social (familia y religión) determina los resultados electorales</i>	64
<i>Programas de gobierno: partidos se mueven hacia la izquierda, con poca concreción en sus propuestas</i>	65
<i>Redes sociales: nuevo laboratorio para estudiar los procesos electorales</i>	67
<i>Asimetrías en la normativa que tutela a los funcionarios públicos dificultan el control de la corrupción</i>	68
<b>Capítulo especial. Transporte y movilidad: retos en favor del desarrollo humano</b>	<b>71</b>
<b>Síntesis del capítulo</b>	<b>71</b>
<b>Principales hallazgos</b>	<b>71</b>
<b>Panorama general</b>	<b>71</b>
<i>Tipo de crecimiento urbano potencia caos actual y afecta tiempos de viaje</i>	72
<i>Transporte público es más utilizado, pero el uso del automóvil tiene gran impacto</i>	73
<i>Externalidades del transporte pesan sobre el desarrollo humano</i>	74
<i>Rezagos y estado de infraestructura vial limitan su capacidad</i>	74
<b>Un sector estratégico con profundas dificultades institucionales</b>	<b>76</b>
<b>¿Cómo mover la aguja? Retos clave para el transporte y la movilidad</b>	<b>77</b>
<i>Un sistema de transporte público masivo, eficiente e interconectado, que desestime el uso del vehículo privado</i>	77
<i>Impulsar el cambio tecnológico y estimular la movilidad no motorizada</i>	79
<i>Concretar proyectos clave de infraestructura vial</i>	80

# Prólogo al Informe Estado de la Nación 2018

## Naturaleza e innovación en el Informe

El *Informe Estado de la Nación 2018* es una edición diferente. En esta entrega todos los capítulos se reorganizaron con el fin de dar mayor relieve a los estudios de fondo sobre una realidad nacional e internacional cada vez más compleja y cambiante. Se procura así atender las demandas ciudadanas por más y mejor información y análisis sobre el desempeño del país en desarrollo humano sostenible. La nueva estructura de contenidos facilita el aprovechamiento de robusta evidencia sobre el quehacer de la sociedad costarricense, reunida a partir de la aplicación de novedosas herramientas y métodos de investigación. El objetivo es que este Informe sea un hito en la trayectoria del producto más importante del Programa Estado de la Nación (PEN).

El cambio no elimina, sin embargo, el perfil básico del Informe como una plataforma independiente de información y análisis, que año con año se renueva con el fin de 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.

Esa independencia se origina en la plena libertad editorial de la que ha gozado el PEN desde sus inicios, asentada en probados mecanismos de participación social en las distintas etapas de preparación de cada entrega. Entre ellos el mecanismo predominante es su Consejo Consultivo, una instancia plural y pluralista que ha sido clave en la experiencia

del Estado de la Nación y que desde 2017 se remozó con la presencia de once nuevos integrantes. Paralelamente, los análisis son discutidos en talleres de consulta con personas expertas y representantes de entidades públicas, la sociedad civil y la academia, que reúnen a cerca de trescientos participantes cada año. 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 señalados en él se posicionen ante la opinión pública como temas relevantes, además de aportar información y análisis en profundidad para afrontar tales retos. De manera creciente es empleado como fuente de consulta por autoridades públicas, dirigentes sociales y políticos, organizaciones y empresas, comunidades académicas, delegaciones diplomáticas e instituciones multilaterales. Durante la pasada campaña electoral, el PEN se acercó a las agrupaciones polí-

ticas, para dar a conocer los hallazgos de investigación a quienes en ese momento tenían la responsabilidad de elaborar planes de gobierno. Se logró así incidir en la formulación de los programas partidarios y en la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales.

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

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

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

2017 se presentó la tercera versión, actualizada y ampliada, de esta herramienta. Asimismo, el PEN mantiene convenios de colaboración para desarrollar estudios con diversas entidades nacionales e internacionales.

### 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 veinticuatro 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.estado-nacion.or.cr](http://www.estado-nacion.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 disfrutan las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace unas décadas, que reducían el concepto de desarrollo al mero crecimiento económico.

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

El **rigor académico** implica una minuciosa revisión de los datos y afirmaciones, proceso que se realiza con el apoyo de una extensa red de instituciones y personas expertas. Otro aspecto crucial se refiere a la construcción de variables e indicadores y la crítica a las fuentes. Para ello se creó también una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, con las cuales se mantiene una comunicación fluida y un contacto permanente a través de talleres y otras actividades de coordinación; se trabaja sobre bases de respeto y crítica constructiva, lo que incluye el reconocimiento reiterado y explícito de la autoría del conocimiento generado. A su vez, el Programa brinda acceso a las plataformas y bases de datos que auspicia o construye, a las autoridades gubernamentales, organizaciones, instituciones, investigadores y la población en general. Todos estos cuidados son necesarios para la credibilidad del Informe: su alto perfil público hace que el costo del error sea alto.

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

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

En este sentido, desde hace varios años se ha procurado explorar y aprovechar

las nuevas tecnologías para facilitar a la población el conocimiento y uso de los datos. El Informe se apoya cada vez más en el uso de redes sociales, aplicaciones, visualizaciones, vídeos e infografías, para la difusión de sus mensajes. En 2017, la plataforma electoral “VotemosCR.com” y el “Votómetro”, las herramientas web de mayor visitación en la historia del PEN, fueron utilizadas por cientos de miles de personas.

### El Informe renueva su estructura

Tradicionalmente el Informe ha dedicado sus capítulos medulares al análisis de las principales tendencias y acontecimientos en cuatro grandes áreas: social, económica, ambiental y política. El período de estudio es el año previo y los primeros meses del año de publicación. Ello permite a las y los lectores comparar y contrastar la información que se les ofrece.

Como ya se mencionó, en esta edición se realizó un cambio en la organización de los contenidos, de manera que por primera vez todos los capítulos tienen una estructura homogénea, compuesta por dos secciones. La primera se titula “Balance”, y brinda una visión de conjunto sobre el comportamiento de los indicadores más relevantes en el período de estudio, y su relación con las tendencias previas. La segunda sección, la principal desde el punto de vista de la generación de conocimiento, es también la más extensa. Se denomina “Miradas a profundidad” y da relieve a estudios innovadores sobre desafíos clave del país, que se llevaron a cabo en atención al mandato del Consejo Consultivo. Estas “miradas” presentan nuevos datos, metodologías o enfoques para explicar retos concretos del desarrollo humano.

En las “Miradas en profundidad” hay una gran variedad de estudios, algunos de los cuales tienen implicaciones prácticas para la política pública. Entre ellos cabe destacar los que abordan los siguientes temas:

- Importancia de la estructura productiva en la desigualdad de ingresos.
- Relación entre las tendencias demográficas y la dinámica laboral.

- Análisis en detalle sobre la región Huetar Atlántica.
- Brechas salariales por género.
- Patrones territoriales de los delitos ligados al uso y tráfico de drogas.
- Actualización de las tendencias del crecimiento urbano de la Gran Área Metropolitana.
- Características de la institucionalidad pública ambiental.
- Análisis del proceso electoral 2017-2018.
- Herramientas con que cuentan las entidades públicas para combatir la corrupción.

También ha sido usual incluir en el Informe un capítulo especial sobre algún asunto de particular interés y actualidad para el país. Este año se escogió el transporte y la movilidad, un tema prioritario para el nuevo Gobierno. El análisis se enfoca en las alternativas que tiene Costa Rica para lograr metas concretas que mitiguen los altos impactos que tiene el insostenible modelo actual sobre el desarrollo humano. Este trabajo será

complementado con la presentación, en la página web del PEN- de los primeros resultados de un estudio exploratorio sobre nuevas fuente de información, tales como bases de datos de la aplicación Waze.

A partir de la edición de 2017, el “Compendio Estadístico” dejó de ser parte del Informe impreso y ahora es un insumo disponible en el sitio web del PEN. Ese formato permite la actualización constante de los datos y un acceso más expedito para las personas interesadas en ellos.

#### Errores y omisiones

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

#### Palabras finales

Llegar a veinticuatro ediciones nos compromete a seguir mejorando la calidad y la trascendencia del Informe, a

renovar las estrategias sin abandonar los principios y conceptos con los que nació esta iniciativa.

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

La razón de ser del PEN es posibilitar el uso del conocimiento como herramienta para el desarrollo humano. En la coyuntura compleja que este Informe reporta, pretendemos que sus aportes faciliten la comprensión de los problemas nacionales y motiven a la ciudadanía a exigir y construir propuestas políticas y soluciones de fondo. Así pues, esperamos que este *Informe Estado de la Nación 2018* contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.



**Jorge Vargas Cullell**  
Director



**Leonardo Merino Trejos**  
Coordinador de investigación

## FICHA 1



### Séptimo Informe Estado de la Educación

El Informe *Estado de la Educación* nació con la finalidad de brindar al país un análisis de la situación y los desafíos de su sistema educativo. Desde su inicio en 2006 ha tenido seis ediciones, y su evolución ha dado paso a un informe cada vez más propositivo. Mediante rigurosos procesos de investigación, se busca ir más allá de una función diagnóstica, para proveer información e instrumentos que faciliten la toma de decisiones y la generación de espacios de diálogo entre distintos actores sociales, en procura de una educación de mayor calidad en todos sus niveles.

En su sexta edición el Informe introdujo una serie de cambios e innovaciones que se mantendrán en la siguiente entrega, prevista para el año 2019. Destacan los ejercicios de observación de aulas, realizados con el fin de entender mejor las dinámicas que se dan en los salones de clase; ese enfoque se profundizará en la séptima edición, con un mayor acercamiento a la calidad de la mediación pedagógica y los resultados de los estudiantes. En esta línea se trabajarán los capítulos dedicados a los niveles de preescolar y primaria, así como el capítulo especial, que se centrará en las lecciones de Matemáticas en décimo año.

El capítulo sobre la enseñanza secundaria pondrá énfasis en el análisis de las dinámicas que ocurren en el ámbito de las direcciones regionales educativas, con el fin de ampliar el conocimiento sobre las brechas territoriales existentes en este nivel y entender mejor por qué, en ocasiones, las políticas definidas por las instancias rectoras no logran trasladarse con éxito a los colegios, que es donde finalmente tiene lugar el acto educativo.

Por su parte, el capítulo sobre la educación superior abordará el tema de la innovación en la oferta universitaria, tratando de identificar los principales incentivos y barreras que impulsan o retrasan el avance en esta materia en los centros públicos y privados. Asimismo, ofrecerá un balance especial sobre los alcances y desafíos de la regionalización en las universidades públicas.

En 2018, en alianza con la organización Diálogo Interamericano y el BID, se publicó el estudio *El Estado de las políticas docentes en el país*, un tema clave sobre el cual Costa Rica requiere avanzar en los próximos años para mejorar la calidad del sistema y el rendimiento de los estudiantes.

El *Estado de la Educación* busca posicionarse como una plataforma que, además del Informe impreso, ofrece recursos digitales dirigidos a públicos específicos. Uno de esos productos es "Educación en cifras", un compendio estadístico con más de 64 variables construidas a partir de registros administrativos de distintas instituciones públicas, en particular el MEP. En 2018 se publicó información e indicadores presentados a modo de historia, que relatan problemáticas y desafíos del sistema educativo. También se cuenta con una aplicación web denominada "Conozca su escuela". Finalmente, el "Atlas de la Educación Superior" brinda información georreferenciada sobre las universidades públicas y privadas.

Con una amplia red de investigación asentada en las universidades públicas y en diversos entes privados y públicos que interactúan como aliados, el *Informe Estado de la Educación* se ha consolidado como un sistema de información y análisis que contiene bases de datos, estudios novedosos, vídeos, visualizaciones y un amplio compendio de indicadores, todo ello de libre acceso para toda persona interesada en la educación costarricense.

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN.

## FICHA 2



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

Como parte del proceso de elaboración del temario del *Sexto Informe Estado de la Región*, cuya publicación está prevista para el año 2020, se realizó una consulta en la que participaron cerca de 200 personas de diversos sectores sociales, académicos e institucionales de todos los países centroamericanos, Estados Unidos, España, Chile, México, Inglaterra y Suiza. Concluidas esa etapa y la sistematización de sus resultados, se preparó la propuesta de temario, que fue presentada y discutida en un taller con el Consejo Consultivo del Informe e invitados especiales el 27 de julio de 2018, en San José.

En atención a sugerencias y comentarios recibidos en la consulta regional y la evaluación interna de las últimas ediciones, el *Sexto Informe* será un documento más corto y sintético. Continuará dando seguimiento a los desafíos y oportunidades del desarrollo humano sostenible de Centroamérica, pero profundizará en el análisis de temas relevantes y novedosos -también planteados en la consulta regional- y aquellos en los que se han identificado cambios significativos en la última década. El seguimiento de las tendencias demográficas, sociales, económicas, ambientales y políticas se basará en la publicación anual *Estadísticas de Centroamérica* y en investigaciones sobre temas como los siguientes:

- Nuevos flujos migratorios: desplazamiento forzado, retornados y migración transregional.
- Pertinencia de la oferta de formación técnica profesional y vocacional.
- Origen y destino de los flujos de inversión generada en la región.
- Conflictividad ambiental y violaciones a los derechos humanos.

El capítulo especial del Informe se enfocará en el análisis de un dilema estratégico: "La acción regional frente a las nuevas crisis centroamericanas y el crecientemente hostil contexto internacional" (para mayor información puede consultarse el temario y el informe de la consulta regional en el sitio del Estado de la Región, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

Se han emprendido diversas iniciativas de investigación sobre temas de interés para el *Estado de la Región*. A solicitud del Wilson Center de Estados Unidos, se realizó un estudio acerca de la violencia homicida a nivel municipal en Centroamérica y las características de ese tipo de delitos durante el período 2010-2017.

Por otra parte, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) solicitó la preparación de un estudio sobre los procedimientos para la selección y nombramiento de magistrados en las Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica. La investigación profundizó en el análisis de esos procesos en Honduras, Guatemala y El Salvador durante el período 2007-2017.

Paralelamente, continuó la difusión del *Quinto Informe Estado de la Región* y el seguimiento de los indicadores del desarrollo humano sostenible que se publican en *Estadísticas de Centroamérica*. También se inició la actualización de bases de datos y la recolección y sistematización de información desagregada a nivel municipal, como parte de las tareas preparatorias del *Sexto Informe*.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA.

## FICHA 3



### Tercer Informe Estado de la Justicia

En febrero de 2018, el PEN y el Poder Judicial firmaron la carta de entendimiento para iniciar la preparación del *Tercer Informe Estado de la Justicia*, que se publicará en 2020.

El propósito de esta iniciativa es dar cuenta del estado actual y los desafíos del sistema de administración de justicia en Costa Rica. Es un producto colectivo, creado mediante procesos de investigación y participación social, siguiendo la metodología que se utiliza en los otros informes del PEN.

Entre marzo y abril se llevó a cabo una consulta a sectores vinculados al quehacer judicial, con el objetivo de definir el temario de la tercera edición. Se contó con la participación de 1.075 personas, en su mayoría funcionarios y funcionarias del Poder Judicial. El resultado de ese esfuerzo fue una propuesta temática que el Consejo Asesor del Informe aprobó en el mes de mayo.

Según ese mandato, el *Tercer Informe Estado de la Justicia* tendrá dos grandes secciones. La primera se denominará "Observatorio" y tendrá carácter permanente; en ella se buscará crear un sistema de seguimiento de ciertos asuntos a través de las sucesivas ediciones, en los ámbitos administrativo, jurisdiccional y político. La segunda sección, "Temas a profundidad", presentará los hallazgos de investigaciones exhaustivas.

Los dos grandes temas en los que profundizará la tercera entrega del Informe serán:

- El capítulo sobre la agenda legislativa estudiará las leyes aprobadas que tienen efectos en el Poder Judicial. Se hará especial énfasis en tres instrumentos: el Código Procesal Penal (1998), el Código Procesal Contencioso Administrativo (2008) y la Reforma Procesal Laboral (2017).
- El capítulo de lucha contra la corrupción tiene como objetivo analizar la respuesta del Poder Judicial a los casos de esta índole que se presentan en el país, tanto en su función sancionatoria de los delitos como en el combate a las irregularidades internas.

Durante el mes de junio se realizó una serie de entrevistas a funcionarios judiciales y personas expertas, con el fin de diseñar los abordajes metodológicos y el trabajo de campo, iniciado en agosto, se extenderá hasta el 2019.

La coordinadora del Informe ha participado en los grupos de trabajo convocados por la Corte Suprema en noviembre de 2017, a los cuales se les encomendó la tarea de plantear reformas urgentes al sistema de administración de justicia.

En 2018, gracias a un programa de pasantías con estudiantes universitarios, también se inició la actualización de bases de datos de suma importancia para el Informe, sobre temas como la cobertura mediática del Poder Judicial, la consulta previa de constitucionalidad, la elección de magistrados y los patrones de votación en la Sala Constitucional.

También se ha participado en la plataforma colaborativa "Foro de Justicia", que agrupa a distintas organizaciones académicas y ciudadanas. Desde ese espacio, se han realizado discusiones y propuestas de reforma para el proceso de nombramientos de magistrados.

RESPONSABLE: EVELYN VILLARREAL.

## FICHA 4



### Plataforma tecnológica HIPATIA 2018

La plataforma interactiva "Hipatia", disponible en la dirección [www.eccti.or.cr](http://www.eccti.or.cr), busca facilitar a la ciudadanía, las autoridades públicas, personas emprendedoras y empresas de base tecnológica, el conocimiento de las capacidades científico-tecnológicas con que cuenta el país y propiciar oportunidades para el emprendimiento y la innovación. En 2018 presentará su tercera actualización, que contendrá elementos en varias áreas:

**Apoyo a startups:** consiste en un portal dirigido a fundadores de empresas emergentes -conocidas como *startups*- con ideas novedosas y de base tecnológica, y un sistema de inteligencia estratégica al servicio de instituciones públicas e inversionistas. Brinda información sobre propuestas de negocios y acceso a directorios de recursos técnicos (incubadoras, aceleradoras, espacios de co-creación, laboratorios de innovación, centros para la solución de problemas técnicos y servicios de mentoría) y fuentes de financiamiento para el desarrollo de emprendimientos.

**Recurso humano en ciencia y tecnología:** incluye estadísticas de profesionales, tanto residentes en Costa Rica como aquellos que estudian o trabajan en el extranjero, e información sobre la disponibilidad de técnicos a nivel cantonal y el entramado de los principales grupos de investigación del país y su producción.

**Capacidades científicas y tecnológicas:** abarca la producción de publicaciones científicas registradas en el índice *Scopus*, exportaciones de bienes y servicios, incluyendo indicadores solicitados por la OCDE, y patentes solicitadas y aprobadas a nacionales y extranjeros.

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

**Acciones universitarias de vinculación:** permite contactar a los responsables del quehacer reciente en investigación, venta de servicios y capacitación abierta a la población.

**Laboratorios públicos:** que atienden problemas de innovación.

**Oportunidades de innovación:** tecnologías generadas desde la academia disponibles para su explotación comercial.

**Capital para emprendimiento e innovación:** identifica los tipos de recursos que ofrece el sistema financiero nacional y las condiciones generales bajo las cuales se puede acceder a ellos.

"Hipatia" cuenta con el apoyo del Conare, la Fundación CRUSA, el Sistema de Banca para el Desarrollo y el BID.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS.

## FICHA 5

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

Desde 2011 el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) colaboran en el desarrollo de investigaciones sobre democracia, elecciones y partidos políticos en Costa Rica. En este Informe se presenta un estudio en profundidad sobre el proceso electoral de 2017-2018, realizado con nuevas herramientas de análisis. La principal de ellas fue una plataforma digital que se puso a disposición del electorado en el sitio [www.VotemosCR.com](http://www.VotemosCR.com) durante la campaña, y que ofrecía información actualizada, organizada en seis secciones:

- **Votómetro:** aplicación web en la que cualquier persona podía responder 32 preguntas sobre política nacional, que la y los candidatos presidenciales habían contestado previamente. Al final los usuarios obtenían un porcentaje de coincidencia con cada postulante y el detalle de los temas en los que tenían mayores afinidades y divergencias.
- **Electores:** recopilación de datos sobre los patrones históricos de votación de la ciudadanía y su distribución territorial.
- **Partidos políticos:** información actualizada sobre los resultados electorales históricos de los partidos políticos, y sobre las estructuras internas y de liderazgo de las agrupaciones que compitieron en los comicios de 2018.
- **Planes de gobierno:** análisis de los programas de trabajo presentados por los partidos políticos durante la campaña electoral.
- **Clima electoral:** hallazgos obtenidos en un “panel electoral” de cinco rondas efectuado a lo largo de la campaña, en el que 790 personas respondieron cuestionarios sobre su intención de voto y su percepción del proceso.
- **Redes sociales:** análisis de los comentarios publicados por la ciudadanía en las páginas oficiales de Facebook de la y los candidatos.

La información generada por esta plataforma y los resultados electorales dados a conocer por el TSE fueron los insumos principales para el análisis detallado de las elecciones de 2018, que se presenta en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia” de este Informe.

RESPONSABLE: STEFFAN GÓMEZ CAMPOS.

## FICHA 6

### Convenio de cooperación con el Instituto Costarricense sobre Drogas

En 2017, el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) firmaron una carta de entendimiento para profundizar el análisis y el posicionamiento público del tema de las drogas en el país, a partir de la cooperación entre ambas instituciones y el aprovechamiento de los respectivos insumos de información y capacidades de investigación. De esta iniciativa se derivó el estudio *Patrones territoriales y sociodemográficos de las poblaciones afectadas por el consumo y el tráfico de drogas*, que se presentó a inicios de 2018. Ese trabajo permitió identificar, mapear y desagregar la información disponible sobre el fenómeno de las drogas, para conocer los patrones territoriales y sociodemográficos asociados. El resultado también fue insumo para el capítulo “Equidad e integración social” del *Informe Estado de la Nación 2018*.

A partir de esa primera experiencia, el PEN y el ICD decidieron establecer un marco de colaboración académica y financiera para producir evidencia científica y herramientas de análisis que orienten la toma de decisiones en torno al fenómeno de las drogas. En el 2018 se discute un convenio en ese sentido, con un horizonte de cinco años y dos objetivos centrales: i) desarrollar una plataforma digital que utilice las bases de datos del ICD y refuerce la capacidad de análisis de la institucionalidad dedicada a la problemática de las drogas, y ii) realizar un conjunto de investigaciones sobre los factores subyacentes a nivel social, económico, demográfico y del desarrollo humano, con el fin de generar insumos para el *Informe de Situación Nacional sobre Drogas*, el *Informe Estado de la Nación* y la plataforma de información antes mencionada. Ambos procesos iniciarán en enero de 2019.

RESPONSABLE: LEONARDO MERINO.

## FICHA 7

## Encuesta e índice de transparencia presupuestaria 2017

Desde 2006 el Programa Estado de la Nación colabora con la organización International Budget Partnership (IBP) en la preparación bial de la “Encuesta de presupuesto abierto”, que calcula el índice de transparencia presupuestaria.

Este instrumento evalúa si los gobiernos ponen a disposición del público, en versión digital, ocho documentos clave para determinar la calidad y transparencia del presupuesto de un país. La medición incluye 109 indicadores y abarca 115 naciones.

La más reciente investigación se realizó durante dieciocho meses, entre julio de 2016 y diciembre de 2017, y en ella participaron más de cuatrocientas personas expertas de todo el mundo. Los resultados fueron publicados en enero de 2018.

El puntaje obtenido por Costa Rica fue de 56 sobre 100, el más alto desde que participa en la iniciativa. Esa calificación es dos puntos mayor que la lograda en 2010 y once puntos superior a la conseguida en los dos primeros períodos de estudio -2006 y 2008-, cuando registró 45 puntos.

Comparativamente, el valor alcanzado por el país está por encima de las calificaciones de Honduras (54), El Salvador (45) y Nicaragua (43), pero por debajo de las de México (79), República Dominicana (66) y Guatemala (61). Con respecto a las 115 naciones estudiadas, Costa Rica se ubica catorce puntos arriba del promedio mundial, que es de 42 puntos.

De acuerdo con el índice, en Costa Rica, la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República realizan una fiscalización adecuada del presupuesto. No obstante, hay deficiencias en la calidad de la información de acceso público. No se publican documentos en dos áreas clave: la versión preliminar del presupuesto y la revisión de su ejecución a mitad de año; esta última no se lleva a cabo, pese a que es usual en las prácticas internacionales.

El área más débil sigue siendo la participación ciudadana. En este componente el índice asigna al país una calificación de 7, en la misma escala de 0 a 100. El promedio global es bajo, de tan solo 12 puntos. Sin embargo, Nueva Zelanda (56 puntos) y el Reino Unido (47) son dos buenos ejemplos de que es posible abrir espacios a la ciudadanía en las discusiones sobre temas presupuestarios.

RESPONSABLE: STEFFAN GÓMEZ CAMPOS.

## FICHA 8

## Representación espacial de la división territorial administrativa a nivel cantonal

En uno de sus esfuerzos recientes, el Programa Estado de la Nación (PEN) ha venido analizando la estructura productiva agropecuaria del país a partir de los censos del sector realizados en 1905, 1950, 1963, 1973, 1984 y 2014. Esos insumos permitieron identificar variables sobre algunos productos que pueden ser comparables a nivel nacional, provincial e incluso cantonal. El objetivo era visualizar y estudiar los cambios de la producción a través del tiempo y sus posibles relaciones con factores socio-demográficos.

Sin embargo, la ausencia de representación cartográfica de la división político-territorial histórica a nivel cantonal, dificulta conocer y analizar cómo distintas variables (uso del suelo y población, entre otras) han influido en la actual configuración territorial, productiva, demográfica y socioeconómica del país.

Por esta razón, en conjunto con el laboratorio Prias, el PEN se dio a la tarea de reconstruir la división política territorial del país a escala cantonal desde inicios del siglo XX. Esta iniciativa vendría a llenar un vacío de información clave, pues no solo permitirá alimentar investigaciones con visión de largo plazo en varios campos analizados por el *Informe Estado de la Nación* -que no son posibles hasta ahora-, sino que será un aporte para cualquier centro de estudios o especialista (nacional e internacional) que quiera hacer análisis históricos con ese nivel de desagregación, en áreas como, por ejemplo, los cambios en el uso del suelo agropecuario.

RESPONSABLE: VLADIMIR GONZÁLEZ.

## FICHA 9

**Actividades de difusión**

Para lograr amplitud en la difusión de su quehacer, el Programa Estado de la Nación (PEN) lleva a cabo múltiples actividades, presenciales y virtuales, que permiten el contacto directo con la ciudadanía. También realiza una intensa gestión de prensa con los medios de comunicación y de divulgación a través de su sitio web y las redes sociales.

Entre octubre de 2017 y agosto 2018 se organizaron 203 actividades, en las que se presentaron los hallazgos de los informes y otras investigaciones del PEN. En ellas se contó con la participación de 12.427 personas.

La gestión de prensa incluyó la redacción de 112 comunicados y el contacto directo con 182 periodistas de los principales medios nacionales y centroamericanos. Estas acciones generaron 947 notas periodísticas sobre el PEN y sus productos.

La página web registró 213.643 visitas. Los perfiles institucionales en las redes sociales Facebook y Twitter atrajeron a 35.526 y 25.835 seguidores, respectivamente. Se publicaron 271 posts que han sido vistos por 2.517.568 personas.

Como complemento de estos esfuerzos, el Programa ha establecido diversas alianzas institucionales. Entre las más longevas y sistemáticas cabe mencionar las siguientes:

**Coordinación con universidades públicas**

La “Subcomisión de difusión de los informes del Programa Estado de la Nación”, creada por la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social del Conare, realiza labores de coordinación con las unidades académicas y sedes regionales de las universidades públicas, con el propósito de identificar temas de interés común y organizar actividades como presentaciones, talleres, foros, videoconferencias y conversatorios, entre otras.

La modalidad de los conversatorios, en particular, ha permitido combinar los aportes de los informes del PEN con el criterio de personas expertas de la academia, al abordar temas importantes sobre la realidad nacional y regional. En 2018 se realizó el conversatorio “Gobierno de Unidad Nacional: ¿es posible mejorar la gobernanza en Costa Rica?”, cuya finalidad fue reflexionar sobre el papel de las universidades públicas en el contexto político actual.

**Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop)**

En seguimiento al convenio entre el Infocoop y el PEN, se organizaron presentaciones en San Carlos y Limón, dirigidas a cooperativistas y funcionarios públicos.

El convenio también incluye actividades de investigación. La más reciente fue un estudio sobre la situación de los cantones de la región Huetar Atlántica y las oportunidades para el desarrollo de emprendimientos asociativos. Ese trabajo tuvo cinco objetivos específicos:

- Comprender la estructura económica predominante en los cantones de la provincia de Limón y su funcionamiento.
- Conocer las principales actividades productivas que tienen lugar en la provincia y que podrían impulsar un modelo de negocios asociativos.
- Identificar los encadenamientos que podrían establecerse entre las diferentes actividades.
- Determinar la presencia de oportunidades productivas sostenibles, concretas y con potencial para ser apoyadas desde el Infocoop.
- Identificar opciones de mercado, actuales y potenciales, a nivel local/regional.

**Colegio de Licenciados y Profesionales (Colypro)**

El Colypro y el PEN impulsan la suscripción de un nuevo convenio para dar continuidad al esfuerzo conjunto que han venido realizando en las áreas de capacitación, comunicación e investigación. Entre 2017 y 2018 se organizaron talleres sobre interculturalidad para docentes de primaria y secundaria en Turrialba y San Carlos, campañas de información y difusión para los medios del Colypro: su boletín y su perfil en Facebook, así como videoconferencias a través de la plataforma del Instituto de Desarrollo Profesional del MEP, sobre los temas de lectoescritura inicial, indagación científica y resolución de problemas matemáticos.

Además, el Colypro aportará recursos para llevar a cabo una encuesta sobre desarrollo profesional docente, que por cuarta vez el equipo técnico del *Informe Estado de la Educación* aplicará a una muestra de alcance nacional, con el fin de conocer mejor las actividades de formación en que participan las y los educadores.

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

En el marco del convenio entre la DGSC y el PEN, se continúan impartiendo cursos virtuales sobre realidad nacional y toma de decisiones gerenciales frente a los desafíos del desarrollo humano, utilizando el campus virtual de la DGSC, los hallazgos del *Informe Estado de la Nación* y el apoyo de un facilitador del PEN.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

## Sinopsis

## VALORACIÓN GENERAL

**Mensajes clave**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VALORACIÓN GENERAL

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

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

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

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

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

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

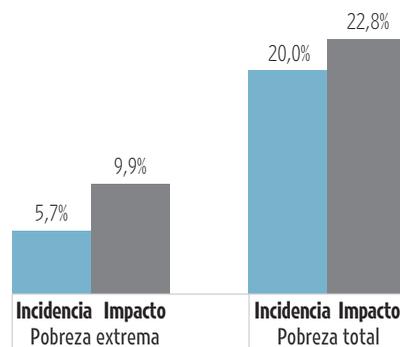
El 2017 se mantuvo el comportamiento inercial de los principales indicadores sociales, a pesar de un nuevo incremento de la inversión social pública, especialmente en los sectores de educación y vivienda y territorio. Sin embargo, hoy por hoy, el Estado enfrenta el reto de evitar que medidas de contención del gasto público afecten a las personas más vulnerables. Si las transferencias monetarias se eliminaran, la pobreza extrema aumentaría hasta 3,6 puntos porcentuales, y la pobreza total lo haría en 2,1 (gráfico 1.1). Para las clases más desposeídas, el costo de un recorte indiscriminado del gasto social sería muy elevado.

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

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

GRÁFICO 1.1

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



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

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

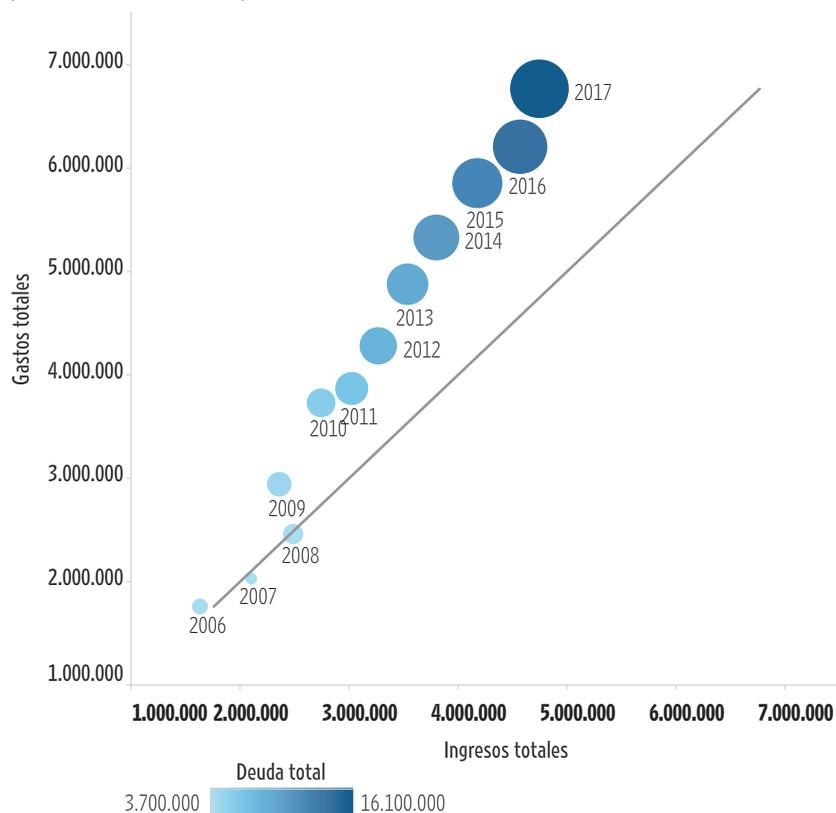
La crisis fiscal que hoy vive el país tiene aristas económicas y políticas. Sus primeras manifestaciones se dieron en el flujo de caja del Gobierno Central. Desde el último trimestre de 2017 comenzaron a presentarse serios problemas para cumplir con el pago de obligaciones corrientes, debido a la desaceleración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

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

## VALORACIÓN GENERAL

GRÁFICO 1.2

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



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

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

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

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

mayorías y comprometieron el desarrollo humano del país.

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

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

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

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

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

## VALORACIÓN GENERAL

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

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

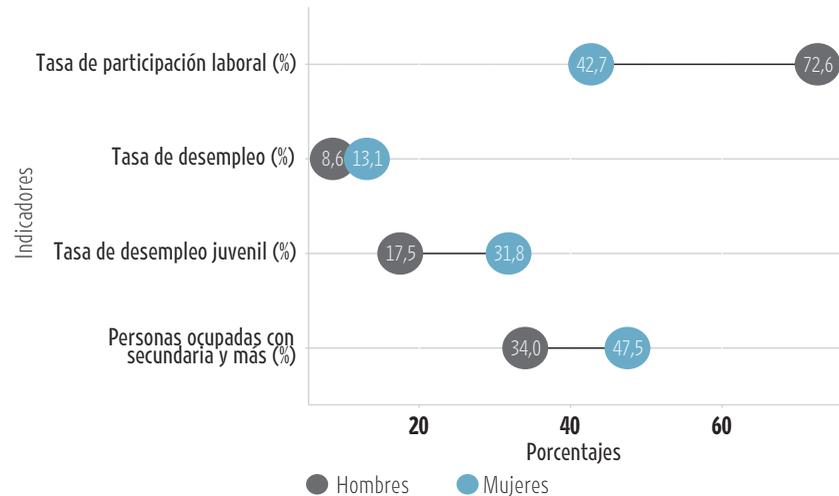
El gráfico 1.3 contiene otra información relevante: la existencia de brechas territoriales en materia de pobreza, educación y empleo. Para ejemplificar esas asimetrías se realizó un estudio de caso en la región Huetar Caribe, cuya delimitación geográfica coincide con la provincia de Limón. Es una zona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

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

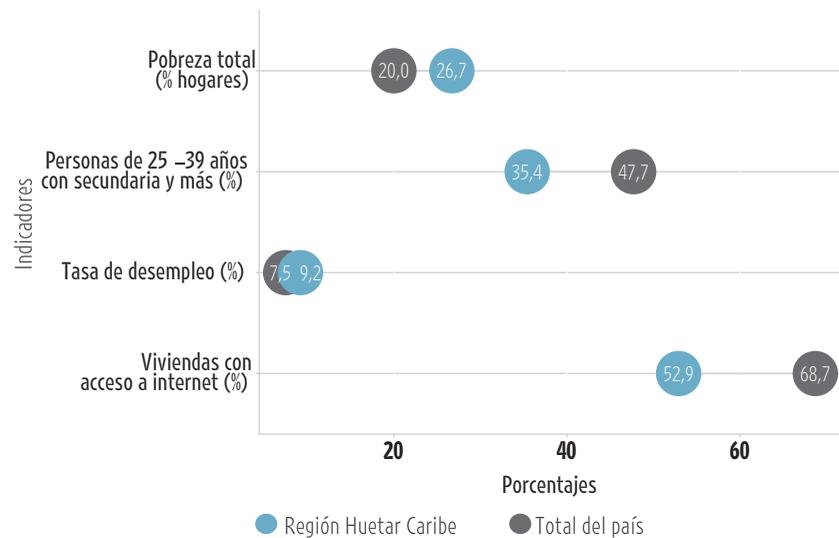
GRÁFICO 1.3

### Indicadores seleccionados, según sexo y región

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



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



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

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

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

## VALORACIÓN GENERAL

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

Estos impactos fueron producidos por la

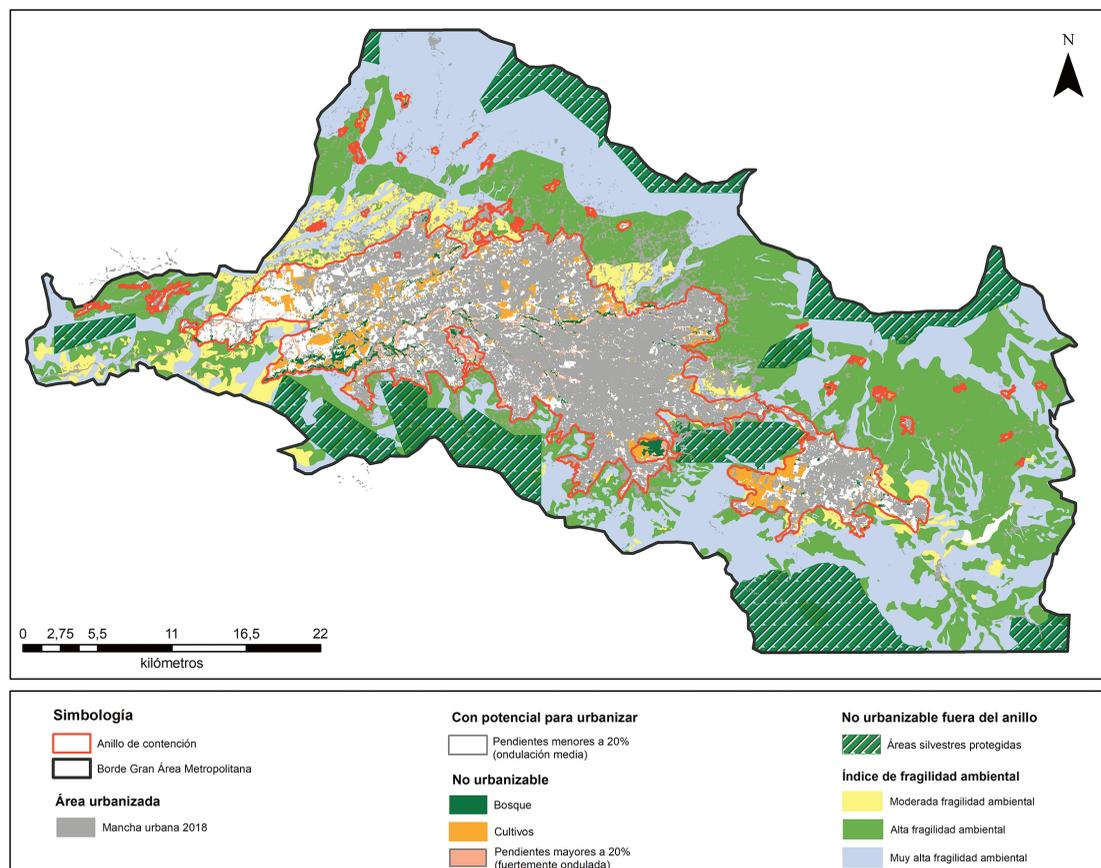
divergencia entre la manera en que el país utiliza los recursos naturales para atender las necesidades de la población (electricidad, agua para consumo y para producción, combustibles para transporte) y las débiles herramientas para el control de los efectos residuales de ese uso. El problema es que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

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

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

MAPA 1.1

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



Fuente: Sánchez, 2018c.

## VALORACIÓN GENERAL

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

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

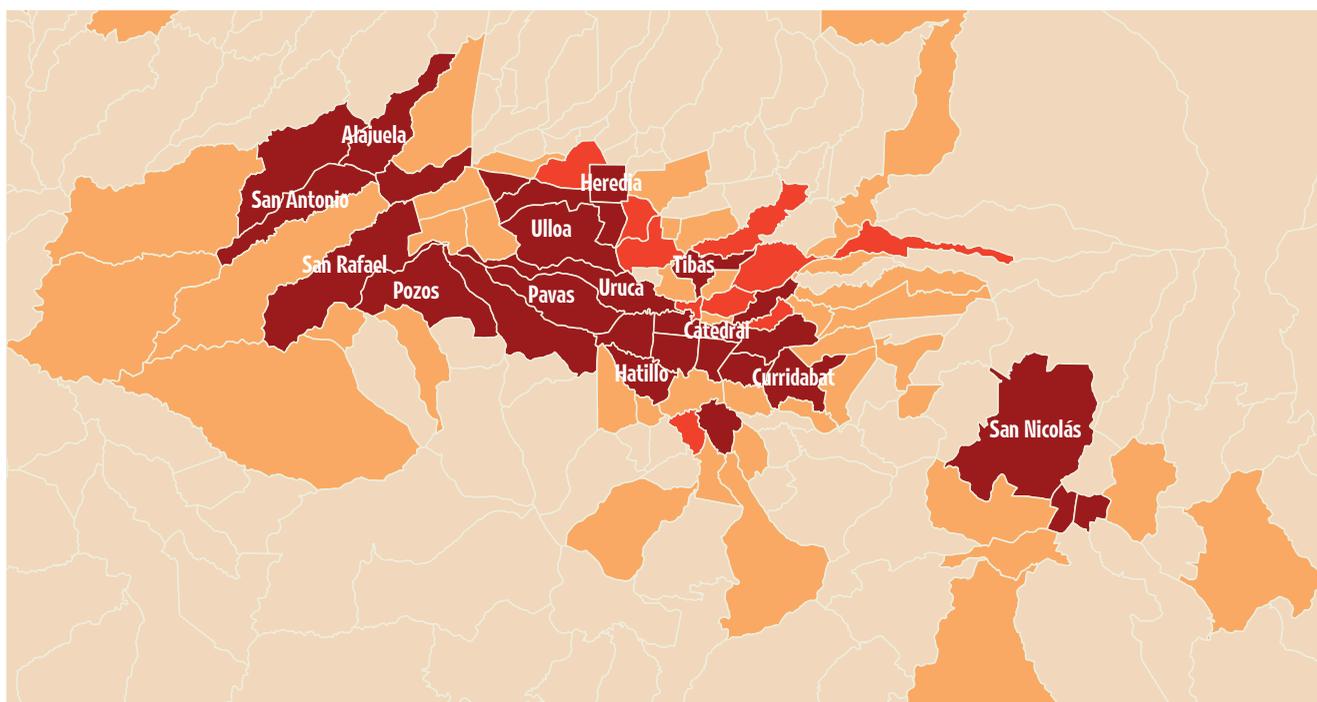
Este Informe dedica un capítulo especial al tema del transporte y la movilidad, por ser un ejemplo de lo complejo y costoso que resulta solucionar un problema construido a lo largo de varias décadas de descuido y políticas públicas erradas e influenciadas de modo desproporcionado por los grupos de interés.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

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

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

MAPA 1.2

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



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



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

## VALORACIÓN GENERAL

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

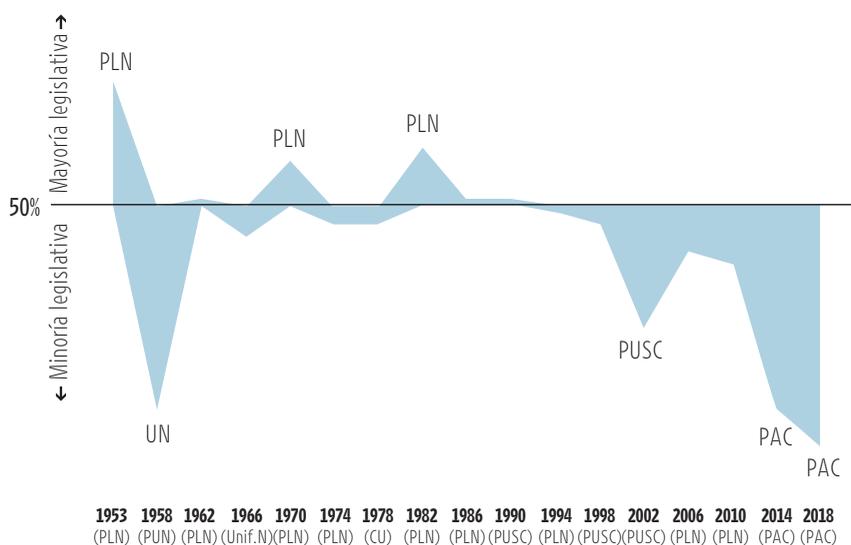
Encarar los desafíos del desarrollo humano analizados en este Informe pasa, sin duda, por la capacidad del sistema político. La solución de la insolvencia en las finanzas públicas, el problema más urgente del país, es política, y requerirá un esfuerzo extraordinario por parte del Gobierno, la Asamblea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

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

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

GRÁFICO 1.4

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



Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

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

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

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

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

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

## VALORACIÓN GENERAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VALORACIÓN GENERAL

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

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

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

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

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

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

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



## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

## Equidad e integración social

**Síntesis del capítulo**

En 2017 e inicios de 2018 Costa Rica siguió mostrando un lento progreso en desarrollo humano y malos resultados en equidad social. La principal novedad fue un grave deterioro en el ámbito de la integración social, debido al incremento de la violencia delictiva. La incapacidad para revertir los altos niveles de desigualdad que el país ha experimentado a lo largo del siglo XXI, ha afianzado las asimetrías en las oportunidades a las que tienen acceso distintos territorios y grupos de la población, lo que a su vez ha propiciado el surgimiento de zonas de exclusión social y nuevos desafíos para la institucionalidad. Ello genera un círculo perverso de desaprovechamiento de capacidades, tanto humanas como productivas. Desde la perspectiva internacional, además, implica retrocesos en materia de desigualdad y la pérdida de posiciones relativas en los indicadores de desarrollo humano, con respecto a otras naciones.

Costa Rica enfrenta el desafío de lograr una mayor articulación entre su estructura productiva y su régimen de bienestar, en un contexto de restricción fiscal, transformación de las relaciones laborales y adaptación a los avances tecnológicos. Un primer paso hacia ese objetivo sería retomar la senda del crecimiento económico sostenido, a la vez que se impulsan mejoras en la distribución que favorezcan el cierre de brechas educativas, territoriales y de género. Si se continúa por el camino de bajar escalones en los indicadores, no cabe esperar que el

país permanezca por mucho tiempo en el grupo de las naciones de alto desarrollo humano en el mundo.

**Principales hallazgos**

- En 2017, un 11,4% de los hogares era pobre solo por insuficiencia de ingresos, un 10,1% sufría esa condición según el método multidimensional y un 8,7% por ambas mediciones. Esto equivale a 459.864 hogares y 1.695.097 personas.
- El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución de ingresos, mostró una reducción de 1,4%, al pasar de 0,521 a 0,514. El cambio es estadísticamente significativo, pero de bajo impacto dado el alto nivel de este indicador.
- En 2017 la inversión social pública (ISP) aumentó 4,2% en términos reales, lo que equivale a 3,0% por persona.
- La difícil situación fiscal presiona al Estado a aplicar medidas de contención del gasto público. Si estas se dan por la vía de la ISP, se afectaría a las personas más pobres y vulnerables. En un escenario de máxima restricción, si las transferencias monetarias se eliminaran, la pobreza extrema aumentaría hasta 4,2 puntos porcentuales y la total 3,6.
- Un estudio realizado por el PEN y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) confirma que la distribución de los homicidios y la incautación de narcóticos tienen patrones territoriales a nivel de distritos. Es decir, no son problemas generalizados que afecten por igual a todo el país.
- La oportunidad de inserción laboral de una mujer profesional es el doble de la que tiene otra que solo completó la educación secundaria y 4,4 veces mayor que la de una que apenas logró terminar la primaria.
- Ejercicios de simulación revelaron que si las mujeres que están desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo obtuvieran un empleo, la pobreza total se podría reducir casi a la mitad.
- Una proporción de la brecha de ingresos entre mujeres y hombres no se explica por las características de las personas y los puestos de trabajo, por lo que se atribuye a discriminación salarial. En ausencia de esta, las mujeres percibirían ingresos superiores a los de los hombres, debido a su mejor perfil de calificación.
- La región Huetar Caribe es multicultural y tiene una gran riqueza natural. En ella se ubica el principal puerto del país, que sin embargo le aporta poco al desarrollo regional. Sus habitantes poseen baja escolaridad promedio (7,7 años) y están afectados por un alto desempleo (9,2%), pero anhelan mejoras, algunos con desconfianza y escepticismo,

a partir de la entrada en operación de una nueva terminal de contenedores, así como de un conjunto de iniciativas de inversión pública y privada.

### Novedades del capítulo

- Se estudia la situación socioeconómica de la región Huetar Caribe.
- Se examina la presencia de patrones territoriales en los homicidios y la incautación de drogas por distritos.
- Se calcula el efecto que tendría sobre la pobreza el recorte presupuestario de los programas sociales focalizados.
- Se identifican factores asociados a la participación laboral de mujeres y hombres.
- Se estima el comportamiento que tendría la pobreza si las mujeres desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo obtuvieran un empleo.
- Se cuantifica la proporción de la brecha de ingresos entre sexos que se atribuye a la discriminación salarial.
- Se actualizan las estimaciones de la inversión social municipal.

### Balance social

A partir de esta edición, los capítulos del Informe tienen una estructura distinta a la de años anteriores, compuesta por dos grandes secciones. La primera ofrece un balance general de los avances y retrocesos del país, en este caso en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano.

Tres de las cuatro grandes aspiraciones del desarrollo humano a las que este capítulo da seguimiento no tuvieron cambios significativos en 2017: el acceso a una vida larga y sana, el acceso al conocimiento y el acceso a un ingreso digno. Por el contrario, el acceso a una vida libre de amenazas se deterioró, particularmente en lo que concierne a los homicidios, cuya tasa creció por cuarto año consecutivo y alcanzó el récord de 12,2 casos por cada 100.000 habitantes.

Los avances son puntuales y en áreas que típicamente muestran mejoras: las coberturas de la población ocupada en los seguros de la CCSS, el acceso a internet y el porcentaje de asistencia a la educación secundaria. Formalizar el empleo independiente sigue siendo un reto para la seguridad social, dado que el aumento se explica por el crecimiento de la PEA asalariada.

En la aspiración de acceso al conocimiento el país mantiene su compor-

tamiento inercial, pues la mayoría de los indicadores no registró cambios de consideración, sobre todo los asociados al logro educativo, aunque sí lo hicieron algunos de los que miden el acceso y permanencia en el sistema. Sobresale el descenso importante en los niveles de exclusión, ya que en 2017 se alcanzó el mínimo desde el año 2006. De cada 100 estudiantes matriculados en la secundaria tradicional, solo 7 salieron de las aulas, en comparación con el decenio previo, cuando la cifra era de 13. Sin embargo, la escolaridad promedio de la población sigue siendo insuficiente para lograr mejoras en la productividad y en las opciones para desempeñar empleos más calificados, pues sigue pendiente el desafío de universalizar la educación secundaria.

En la mayoría de los indicadores, el hecho de que se mantenga la tendencia no es una buena noticia. Por ejemplo, persiste la falta de oportunidades en el mercado de trabajo, sobre todo para las mujeres y las personas jóvenes, mientras una quinta parte de los hogares sufre pobreza por ingresos. La reducción interanual de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini<sup>1</sup>, resulta insuficiente para revertir una trayectoria creciente y sostenida de más de quince años de desmejoras, por lo que el país está lejos

CUADRO 1.1

### Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2017

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

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2017, con la tendencia observada en el período 2000-2016.

de recuperar los niveles de equidad en la distribución de los ingresos que lo caracterizaron hasta mediados de los noventa.

Otros problemas estructurales se reflejan en las brechas de género. La tasa neta de participación laboral femenina sigue estancada, luego del dinamismo que mostró en la década de los noventa e inicios del siglo XXI. Una buena noticia es que en 2013 se inició una tendencia a la baja en el porcentaje de nacimientos de madres adolescentes, que en 2017 alcanzó su valor mínimo, de 14,7%. Evitar que se revierta este logro requerirá un esfuerzo sostenido en los próximos años.

### Un 30,2% de los hogares es pobre por ingresos, por el método multidimensional o por ambos

En materia de pobreza se utilizan dos mediciones: la línea de ingreso y el método multidimensional. Según el primer enfoque, una quinta parte de los hogares es pobre (20,0% en 2017), lo que equivale a 1.092.403 personas. La extrema pobreza mostró una reducción de 6,3% en 2016, a 5,7% en 2017. A pesar de ello, los ingresos de 86.663 hogares y 306.510 personas se mantuvieron por debajo del costo de la canasta básica alimentaria. Medida por el método multidimensional, la pobreza exhibe disminuciones en casi todo el período para el cual se tienen datos (2005-2017). En el año 2017 afectó a un 18,8% de los hogares, equivalente a 1.138.768 personas.

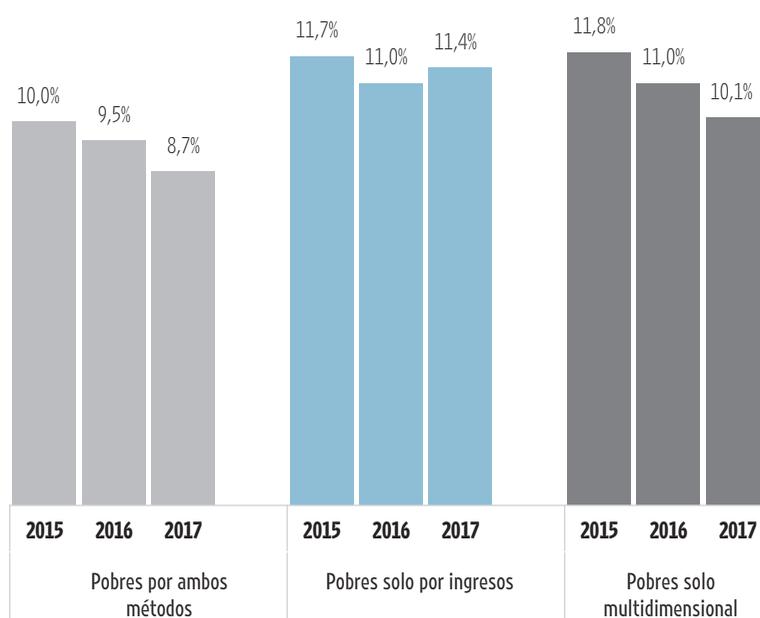
Del total de hogares del país, un 8,7% es clasificado como pobre por los dos métodos, lo que representa un descenso de 0,8 puntos porcentuales con respecto al 2016. Un 11,4% es pobre solo por insuficiencia de ingresos y un 10,1% lo es por el enfoque multidimensional (gráfico 1.5). Esto significa que un 30,2% de los hogares, o 459.864 hogares y 1.695.097 personas, sufren algún tipo de pobreza.

### Persiste elevada desigualdad de ingresos, pese a reducción del 1,5% en 2017

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), entre 2016 y 2017 el coeficiente de Gini se redujo un 1,4%, al pasar de 0,521 a 0,514. El cambio es estadísticamente significativo, pero de bajo impacto, pues la desigualdad de ingresos

GRÁFICO 1.5

### Porcentaje de hogares afectados por la pobreza, según método



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

se mantiene elevada, tanto en comparación con la tendencia histórica como en el contexto internacional.

Costa Rica pasó de ser uno de los países más equitativos de la región, a estar en rangos similares al promedio, como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. El crecimiento es evidente en el promedio por década del coeficiente de Gini: 0,472 en los noventa, 0,503 en el período 2000-2009 y 0,516 en 2010-2017. En 2016 el país ocupó la posición 14 entre 18 naciones de América Latina y el Caribe (Cepal, 2018).

En 2017 el ingreso neto promedio mensual de los hogares ascendió a 1.034.362 colones, lo que equivale a una disminución real de 1,1% con respecto al 2016. El ingreso por trabajo (que representa el 80% del total) también se redujo, en 1,4%, al igual que las rentas de la propiedad (-10,6%). El único componente que aumentó fueron los subsidios estatales y las becas (1,7%), dirigidos sobre todo a los sectores más pobres.

¿Por qué se redujo la desigualdad en 2017, si los ingresos de la mayoría de las familias disminuyeron? La respuesta es que los grupos más pobres fueron beneficiados de modo significativo por las transferencias sociales, mientras que

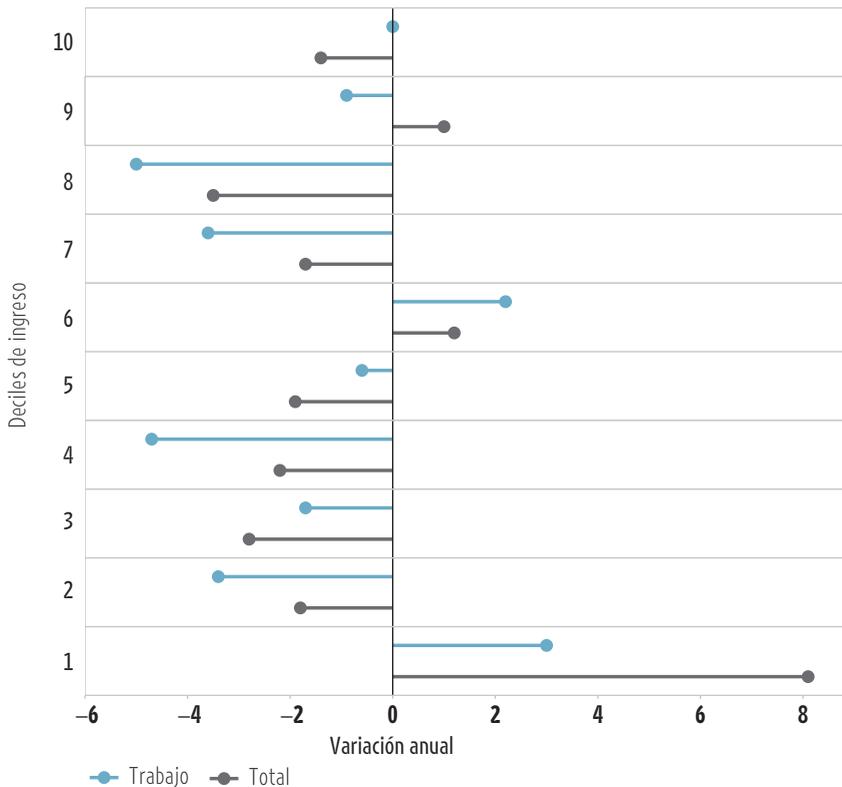
el resto de la población vio decrecer sus ingresos, en especial los provenientes del trabajo (gráfico 1.6). Es decir, la baja en la desigualdad se explica por una reducción en los ingresos de casi todos los hogares, junto con un incremento en los grupos más pobres. Un dato relevante es que los ingresos del primer decil (10% de hogares más pobres) registran un crecimiento real acumulado del 16% en los últimos dos años, fundamentalmente por los subsidios estatales. Será difícil que esta situación sea sostenible en los próximos años, si no se logra resolver el problema fiscal que enfrenta el país.

### Continúan problemas de empleo, especialmente para las mujeres

Cada trimestre, a partir del tercero de 2010, el INEC realiza la Encuesta Continua de Empleo (ECE). El análisis basado en esa fuente<sup>2</sup> muestra una enorme volatilidad. Desde 2014, los trimestres que registran un desempeño negativo se han caracterizado por la contracción de la fuerza de trabajo y de las personas ocupadas, la persistencia del desempleo en niveles altos y la disminución en las tasas netas de participación y de ocupación. Luego, cuando la oferta del mercado laboral da señales de

GRÁFICO 1.6

### Variación real del ingreso promedio del hogar<sup>a/</sup>, total y por trabajo, según decil de ingreso per cápita<sup>b/</sup>. 2016-2017



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.

recuperación, como en 2017 o en el segundo trimestre de 2018, los resultados son dispares, ya que las buenas noticias —como el incremento de la participación laboral, la reducción del desempleo o el crecimiento de los puestos generados— se conjugan con la expansión de la informalidad, el aumento del subempleo y de las personas desalentadas que no encuentran trabajo, mientras se mantienen las brechas de género (gráficos 1.7).

El cumplimiento de las garantías laborales reporta pocos avances. Según la Enaho 2017, un 41,4% de las personas asalariadas goza de las seis garantías legalmente establecidas (aguinaldo, días pagos por enfermedad, vacaciones pagas, seguro de riesgos del trabajo, horas extra y aseguramiento directo en la CCSS), mientras un 17% no tiene acceso a ninguna. Con respecto al 2016 se observa

una mejora de 3,6 puntos porcentuales.

Persiste un bajo cumplimiento entre las personas menos especializadas, que trabajan en los sectores de servicio doméstico, construcción y agropecuario. Por el contrario, los empleados del sector público y de actividades de enseñanza presentan un alto cumplimiento. Otros grupos que muestran condiciones laborales precarias son los pobres, sobre todo extremos —cuya situación se agravó en la presente década—, los inmigrantes y la población joven.

#### Crecimiento desigual de la inversión social pública

El seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones para mejorar la calidad de vida de la población, muestra que en 2017 ascendió a 7,5

billones de colones (poco más de 13.000 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 4,2% con respecto al año anterior. Cuando se toma en cuenta el crecimiento de la población entre esos años, la expansión real se reduce un poco (3,0%), pero sigue siendo vigorosa.

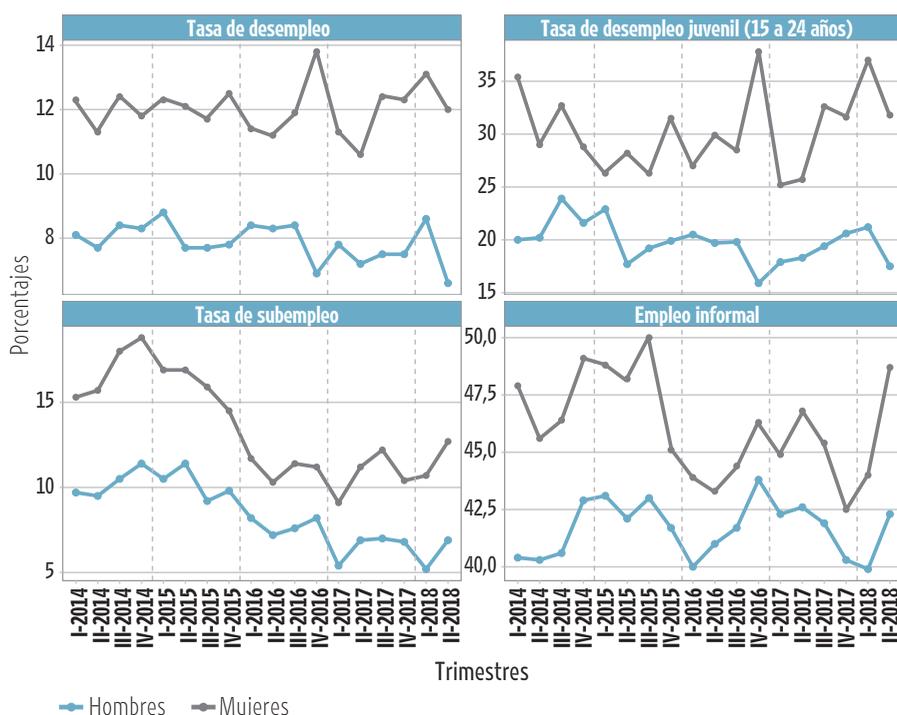
La variación interanual real de la ISP por persona entre 2016 y 2017 presenta desigualdades. Los servicios de educación crecieron un 4,6%, favorecidos principalmente por la educación general (preescolar, primaria y secundaria) y los incentivos para estudiar; les sigue vivienda y territorio (4,4%), explicado por los servicios municipales; protección social se incrementó un 2,6%, sobre todo por las pensiones contributivas de la CCSS, mientras que salud se mantuvo sin cambios (0,6%).

El gráfico 1.8 muestra la estructura de la ISP por tipo de programa en dos momentos: 2000 y 2017. Como se observa, esta es bastante rígida, con pocos cambios en su distribución. Los incrementos más significativos corresponden a los programas de educación, seguidos por las pensiones del régimen IVM de la CCSS y los servicios municipales. Por el contrario, pierden peso relativo la atención curativa, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, los servicios de vivienda, el suministro de agua y la formación profesional.

Dada la difícil situación fiscal del país, con un déficit que en 2017 alcanzó un 6,2% del PIB y una producción que crece alrededor del 3% por año, el financiamiento de la ISP puede empezar a sufrir las consecuencias. En el pasado Costa Rica cometió errores al enfrentar situaciones similares. En la crisis de deuda de la década de los ochenta se recortó la inversión en educación, lo que le costó al país una generación perdida por la baja escolaridad. Y a inicios del siglo XXI, las medidas de contención afectaron el financiamiento del Fodesaf y otras instituciones sociales, al establecer topes al crecimiento de los gastos y la práctica de trasladar recursos en los últimos meses del año, limitando así el tiempo disponible para que las instituciones pudieran ejecutarlos.

Si los ajustes que hoy se requieren se dan por la vía de la inversión social, se

GRÁFICO 1.7

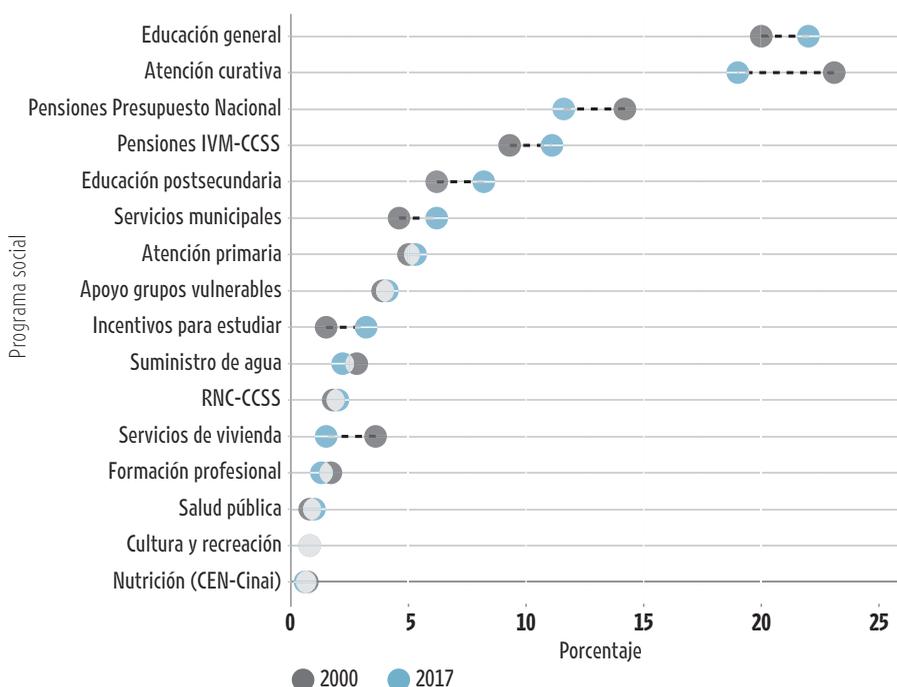
Indicadores seleccionados del mercado laboral<sup>a/</sup>, por sexo

a/ Las líneas punteadas identifican los trimestres de un año calendario.

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

GRÁFICO 1.8

## Estructura de la ISP per cápita, por rubro social



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

perjudicaría a los grupos más desposeídos, que dependen de los servicios y transferencias del Estado (Mata y Trejos, 2018). Si a las personas en pobreza que hoy son beneficiarias se les retiraran las transferencias monetarias del Estado, la pobreza extrema aumentaría 4,2 puntos porcentuales y la total 2,8, lo que equivale a 41.835 hogares y 102.459 personas.

Por lo tanto, el desafío que hoy enfrenta el Estado costarricense consiste en aplicar medidas de contención del gasto público sin afectar a los sectores más vulnerables (es decir, sin desfinanciar las políticas selectivas), para lo cual se requiere mejorar la eficiencia de los programas sociales (Trejos, 2018) y recortar el gasto público que sea improductivo (Végh et al., 2018).

En este contexto de déficit fiscal, el sector municipal emerge como un actor que complementa la gestión y el financiamiento de los programas sociales. En el período 2015-2017 el gasto total de los ayuntamientos mostró una estructura rígida, que no parece cambiar ante circunstancias coyunturales. Además, al clasificar los rubros de gasto correspondientes a inversión social, la distribución local difiere de la nacional, lo que señala una complementariedad, con poca focalización, y que la inversión social municipal (ISM) se dirige hacia aquellas tareas que por ley competen a los municipios: mejoramiento de acueductos y alcantarillados, recolección de basura y transferencias a otros entes administrativos, como los comités de deportes y las juntas de educación. Además, no todas las municipalidades tienen la misma capacidad de ejecutar programas sociales. Por el contrario, la ISM se caracteriza por tener grandes disparidades, lo que parece profundizar las brechas territoriales.

## Miradas en profundidad

La segunda sección de este capítulo explora en detalle una selección de temas identificados como problemas estructurales o hechos relevantes que implican cambios en las tendencias de los últimos años. En esta edición se cubren tres áreas temáticas: i) patrones territoriales y factores asociados a los homicidios y las incautaciones de drogas con enfoque distrital, ii) desafíos de la región Huetar

Caribe, y iii) asimetrías en la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral desde tres puntos de vista: inserción, selección y valoración.

### Existen patrones de concentración de los homicidios y la incautación de drogas a nivel distrital

En el ámbito social, el deterioro más notable del año 2017 se dio en la seguridad humana. La tasa de homicidios (12,2 casos por cada 100.000 habitantes) se considera ya una epidemia, según estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta problemática tiene comportamientos diferenciados a lo interno del país. Las tasas por cantón evidencian que algunos duplican, triplican y hasta cuadruplican el promedio nacional.

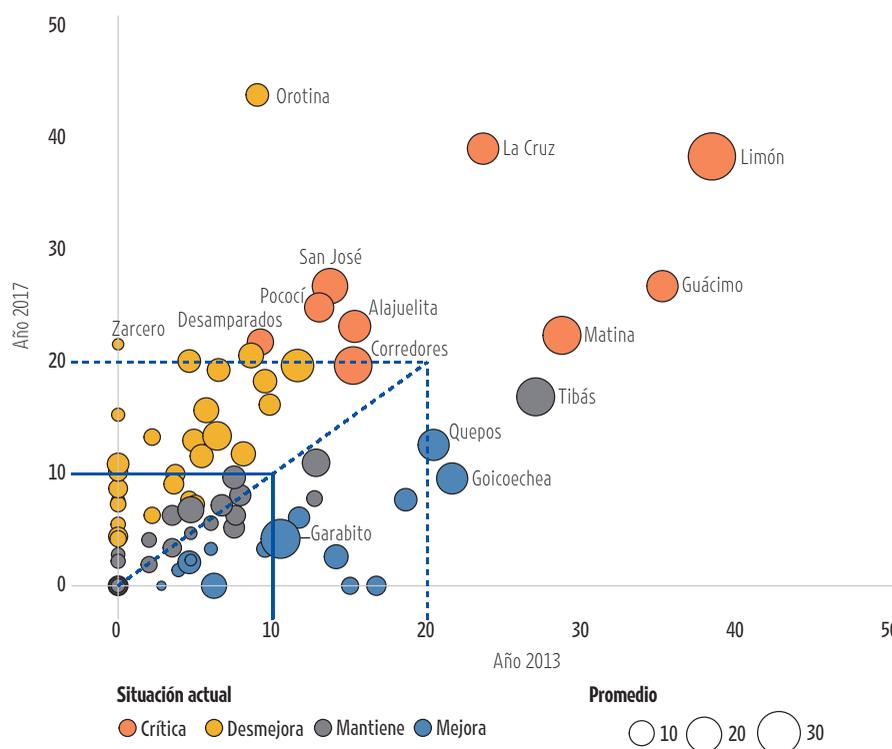
El gráfico 1.9 relaciona la tasa de homicidios en los dos años que registraron los valores extremos de la presente década: el más bajo en 2013 (eje horizontal) y el más alto en 2017 (eje vertical). El tamaño de las esferas representa el promedio del período 2003-2017 –cuanto más grande, mayores tasas en el mediano plazo– y el color describe la situación actual. Con líneas punteadas se ilustran las tasas de 10 y 20 homicidios por cada 100.000 habitantes. En situación crítica, con tasas que superan esos umbrales, están nueve localidades (11%). Las que se sitúan por encima de la diagonal mostraron incrementos entre 2013 y 2017, un total de 49 comunidades (60%); la situación contraria se da en los cantones ubicados por debajo.

En el marco de un convenio de colaboración entre el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el PEN, un estudio realizado por Sánchez (2018b) constató la presencia de patrones territoriales, a nivel distrital, en los homicidios y la incautación de drogas en el país. Los primeros ocurren en la Gran Área Metropolitana (GAM), la zona del Caribe y el Pacífico Central, en tanto que el decomiso de estupefacientes tiende a concentrarse en el área urbana de San José, en algunas localidades costeras de las regiones Pacífico Central y Brunca, así como en la Huetar Caribe y en la frontera con Nicaragua.

Una vez que se comprobó que la incidencia de los homicidios varía en el

GRÁFICO 1.9

**Tasa de homicidios dolosos, por cantón<sup>a/</sup>**  
(por 100.000 habitantes)



a/ El tamaño de la esfera representa el promedio del período 2003-2017. La situación actual se califica con base en la tasa del 2017, junto con la tasa promedio y el crecimiento interanual observado entre 2013 y 2017. La situación es crítica cuando se duplica (o más) el umbral establecido por la OMS, de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos del Subproceso de Estadística, de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

territorio, se estimó un modelo económico con el objeto de identificar variables asociadas a esta problemática, tanto a nivel global (o nacional) como local (o distrital). En el modelo global, las variables que resultaron más significativas fueron la tasa de desempleo y los años de escolaridad, esta última con una relación inversa, es decir, a mayor escolaridad promedio del distrito, menores tasas de homicidios.

Los modelos locales mostraron que el nivel de importancia de las variables cambia según el territorio. Por ejemplo, las políticas públicas para contrarrestar los homicidios en la zona del Caribe y en la GAM deberían enfocarse en los distritos más poblados y en la reducción del desempleo y los embarazos adolescentes. Por el contrario, en la zona fronteriza del norte y en Guanacaste tendrían más efectividad medidas para disminuir la

pobreza y dar mayores oportunidades educativas a la juventud. En la zona sur lo más importante sería aumentar la escolaridad promedio, reducir el embarazo adolescente y dar prioridad a los distritos más urbanos. Estos hallazgos sirven de insumo para que el abordaje de estas problemáticas priorice iniciativas en los territorios identificados, como una manera más eficaz de focalizar las políticas públicas.

### Región Huetar Caribe: entre tensiones estructurales y oportunidades crecientes

El *Informe Estado de la Nación 2017* inició una línea de investigación con enfoque regional. Este año el estudio en profundidad corresponde a la región Huetar Caribe. Un repaso por las tendencias de los indicadores socioeconómicos permite constatar que esta región

comparte un rasgo fundamental del desarrollo en Costa Rica, que son los fuertes contrastes dentro y entre regiones. Constituye un territorio fragmentado, con varias microrregiones claramente diferenciadas en su base productiva y en su interacción que, sin embargo, comparten bajos logros en desarrollo humano. El valioso capital natural no logra impulsar el progreso. Grandes extensiones de monocultivos coexisten con una muy débil presencia de mipymes en todos los sectores y una actividad turística de gran potencial, pero con escasa articulación con el resto de la economía y amenazada por la inseguridad y la violencia.

Asimismo, el hecho de albergar el principal puerto para el comercio internacional del país aporta poco a la región. La inminente entrada en operación de la nueva terminal de contenedores (APM Terminals) y un conjunto de iniciativas de inversión pública y privada que se espera concretar en los próximos años, aún no generan optimismo en la población local.

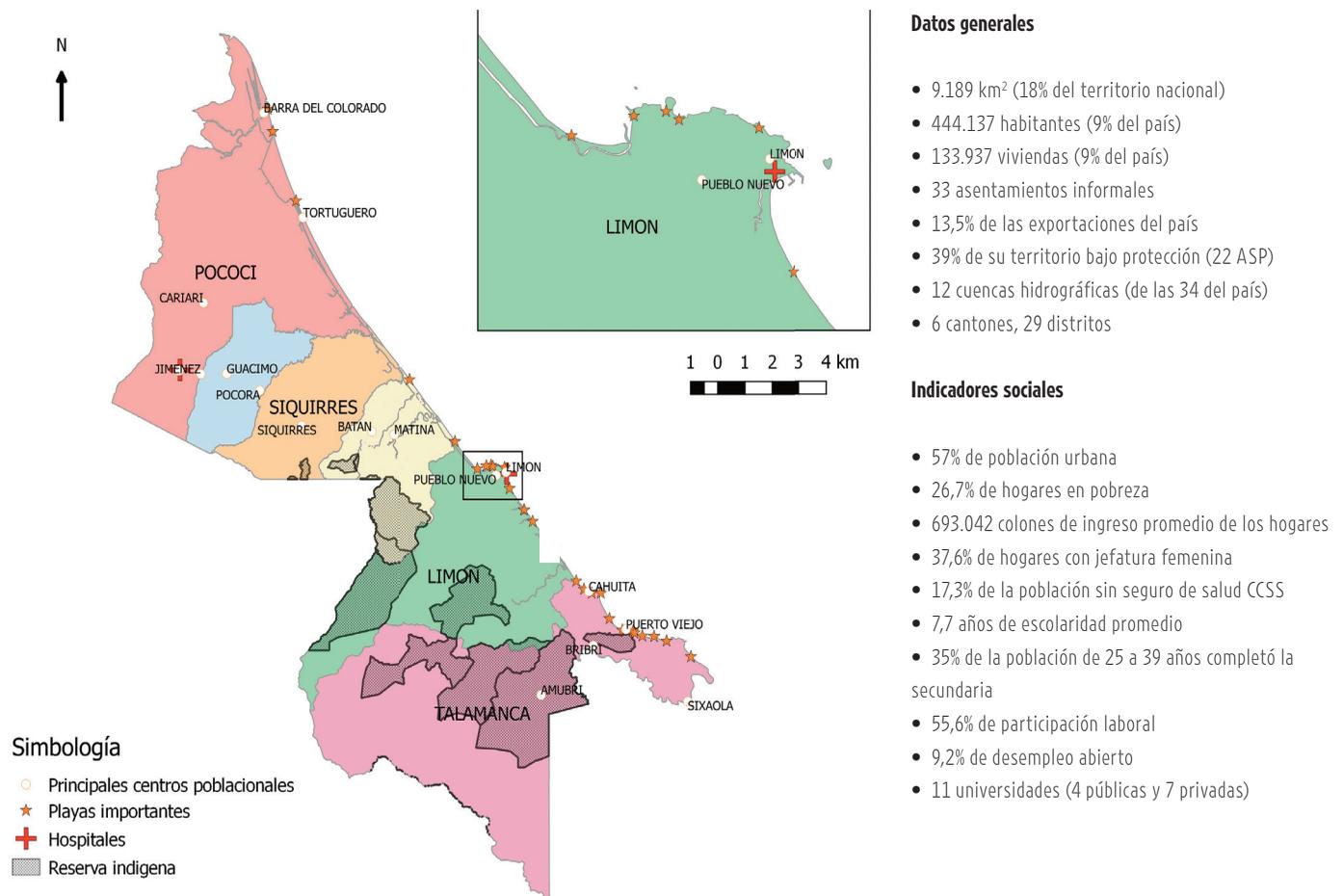
La provincia de Limón, cuya delimitación geográfica coincide con la definición de la región Huetar Caribe, representa el 18% del territorio nacional. El 39% de su área está bajo alguna modalidad de protección. Es una región pluricultural y

multiétnica, en la cual reside el 9% de los habitantes del país. Alberga al 40% de la población negra o afrodescendiente, el 26% de la indígena y el 12% de la mulata. Limita con las dos fronteras y posee un litoral de 212 kilómetros de extensión (figura 1.1).

El Caribe presenta fuertes contrastes. Es la principal vía para el comercio internacional del país (moviliza el 80% de la carga) y produce el 13,5% de las exportaciones totales, lo que podría colocarla como una zona de gran prosperidad, pero sus bajos índices de desarrollo reflejan lo contrario. Particularmente crítica es la situación de Talamanca y Matina,

FIGURA 1.1

### Región Huetar Caribe: ubicación geográfica e indicadores seleccionados. 2017



Fuente: Román y Morales, 2018, con datos del INEC, Mivah, Sinac y Procomer.

pero aun Limón y Pococí, los centros de mayor actividad económica, ocupan posiciones bajas. De hecho, en el índice de desarrollo social (IDS) de 2017, el 66% de los distritos de la provincia se ubicó en el quintil de menores puntajes y ninguno en los dos quintiles de mejor posición relativa.

Un problema persistente es el desempleo, con tasas que superan el promedio nacional (9,2% versus 7,5% en 2017) y son las más alta entre las regiones. Un 26,7% de los hogares está afectado por la pobreza total y un 8,9% por la pobreza extrema. A la vez, en un entorno nacional de alta desigualdad de ingresos, ostenta el menor coeficiente de Gini. Ambos indicadores reflejan una región “homogéneamente pobre”, es decir, en un contexto de pobreza intermedia, la brecha de ingresos entre las familias más ricas y las más pobres es menor que el promedio nacional y el de otras regiones.

La escolaridad promedio es de 7,7 años (la segunda menor del país) y es baja aun entre los jóvenes (9,3 años en el segmento de 18 a 24 años). Además, el 88% de las personas de 5 a 17 años asiste a la educación, cifra similar a las de otras regiones. Solo el 35% de la población de 25 a 39 años completó la secundaria, y al ampliar el grupo hasta los 65 años el indicador cae a 27% (en la región Central, por ejemplo, es de 45%). La combinación de estos indicadores muestra severos problemas de permanencia y logro educativo.

La estructura productiva de la región caribeña varió poco en el período 2001-2017. La distribución del empleo por sectores muestra que el agropecuario se mantiene como el más importante; en 2017 generó el 31% del empleo, seguido de lejos por el comercio, con 16%. En los últimos años, aunque el agro perdió peso relativo y crecieron levemente el comercio, el servicio doméstico, la enseñanza y los otros servicios, no ha surgido otra actividad que despegue.

Vista en perspectiva, la tradición agrícola de la región evolucionó lentamente en los últimos setenta años. La provincia pasó de su histórica condición de enclave bananero en la primera mitad del siglo XX, a dos monocultivos, al agregar la piña en los años noventa. Además, ha habido cambios importantes en la orga-

nización de la producción y las formas de contratación.

Desde el punto de vista de los beneficios para la población, los puertos de Limón y Moín han funcionado como “islas” poco conectadas con la economía local, y no han logrado constituirse en impulsores de otras actividades en la provincia.

La trayectoria productiva y las experiencias con grandes inversiones públicas dividen a la población caribeña en sus expectativas para el futuro. Sin que sea posible precisar el tamaño de cada segmento, el resultado de un proceso de consulta permitió identificar dos percepciones muy distantes: la de los “pesimistas crónicos” y la de los “optimistas cautos”.

El primer grupo conoce las iniciativas de inversión, pero considera que los proyectos no se ejecutarán y que, si lo hacen, no brindarán oportunidades a la población local. Achacan los problemas, sobre todo, al abandono desde el Gobierno Central. Aunque se identificaron “pesimistas crónicos” en varios cantones, su peso es relativamente mayor en el cantón central de Limón. Su principal demanda es que el Gobierno invierta en infraestructura y traiga empresas que generen empleo.

Los “optimistas cautos” tienen la esperanza de que muchos de los proyectos se concretarán, pero también son escépticos sobre el impacto que tendrán en la calidad de vida de la población. Atribuyen su moderado optimismo a las dificultades del Gobierno para invertir en la infraestructura y los servicios públicos necesarios, así como al bajo nivel educativo. De nuevo, este pensamiento está presente en diversos lugares de la región, aunque se detectó un peso relativamente mayor entre los residentes de Pococí. Este grupo demanda apoyo para aumentar la capacidad de innovación y destrabar procesos para el desarrollo de nuevos emprendimientos.

El potencial de Limón para el crecimiento económico y el cierre de brechas sociales es grande, pero no se hará realidad sin una clara estrategia de promoción del desarrollo regional, que aproveche los valiosos recursos disponibles, salde déficits acumulados en infraestructura productiva (ampliación de la ruta 32 y de la

capacidad del sistema de distribución de agua), escolaridad y servicios públicos, y reduzca significativamente la incidencia de fenómenos delictivos y violentos.

La debilidad institucional es un rasgo que la región Huetar Caribe comparte con el resto del país, caracterizada por una oferta estándar que no se adapta a las particularidades de cada territorio. Además, la institución creada especialmente para impulsar el desarrollo de Limón –Japdeva– tampoco ha cumplido su objetivo, como lo demuestran los porcentajes de hogares en pobreza y las bajas posiciones relativas que exhiben casi todos los cantones y distritos en los índices de desarrollo social.

### Barreras de inserción, selección y valoración de las mujeres en el mercado laboral

El tercer tema que se analiza en profundidad son las asimetrías en la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, vistas en tres ámbitos: inserción (participación en la fuerza de trabajo), selección (acceso a empleo) y valoración (brecha salarial). Con el propósito de entender con mejores herramientas analíticas el complejo mundo que hay detrás de las brechas de género, se realizaron varios ejercicios de predicción y simulación. Se pretende que estos hallazgos sirvan de insumo para avanzar en la aspiración de que mujeres y hombres, en igualdad de condiciones y oportunidades, ejerzan plenamente sus derechos, materialicen su potencial, se beneficien y contribuyan al desarrollo nacional.

Como tendencia de largo plazo, la inserción laboral femenina ha crecido de forma sostenida, pero se ha estancado en años recientes. Aun si poseen alta calificación, las mujeres enfrentan con mayor frecuencia problemas de desempleo, subempleo, brechas de ingresos, poco acceso a recursos productivos y patrones de segmentación ocupacional, que afectan sus derechos y oportunidades de desarrollo personal y profesional. Estas dificultades no solo las perjudican a ellas y a sus familias, sino también al país, que ve reducidas las posibilidades de aprovechar este importante contingente de mano de obra y su potencial para ele-

var la productividad y la competitividad nacionales.

Al examinar la participación laboral por sexo y edad en los últimos treinta años, se observa que entre los hombres la tasa varió poco, en tanto que las mujeres tuvieron incrementos durante todo el período. En 2017, a pesar del aumento en la participación femenina, la brecha entre sexos sobrepasó los treinta puntos porcentuales a favor de los hombres, en casi todas las edades.

En el contexto internacional, Costa Rica es el cuarto país de América Latina (entre diecisiete) con la menor participación laboral femenina, y aunque en los últimos veinte años este indicador aumentó en casi diez puntos porcentuales, todavía se mantiene bajo en comparación con los promedios de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y el mundo.

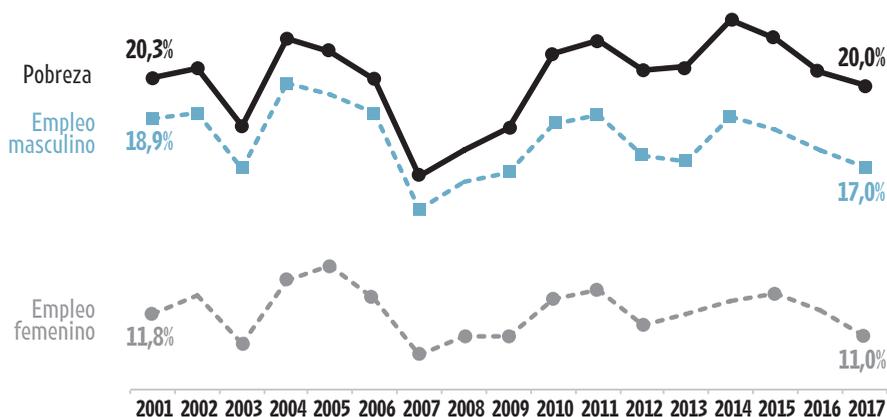
Dado el margen que existe para ampliar la cantidad de participantes en el mercado de trabajo, se buscó determinar cuáles factores de tipo demográfico y socioeconómico inciden en que una persona se integre o no a la fuerza de trabajo. En las mujeres, los factores que incrementan las posibilidades de inserción (en orden de importancia) son: ser jefa de hogar en cualquier modalidad (pero es mayor en las familias monoparentales, es decir, de madres sin pareja), tener en el hogar otras mujeres mayores de edad, ser jefa calificada, tener cursos de educación no regular, residir en zonas urbanas o en la región Central. El factor que reduce la probabilidad de participación es el número de niños en el hogar.

Con datos de 2017, se estima que la probabilidad de inserción de una mujer que terminó la secundaria duplica la de una que tiene primaria completa. La formación universitaria da una ventaja 2,2 veces mayor que la asociada a la conclusión de la secundaria, o 4,4 veces mayor que la de alguien que solo aprobó la primaria.

La probabilidad global de inserción laboral femenina ha disminuido en comparación con diez años atrás. Las razones tienen que ver sobre todo con la persistencia de barreras de entrada, que impiden a muchas mujeres que hoy están fuera del mercado trabajar de forma remunerada;

GRÁFICO 1.10

**Estimación del efecto sobre la pobreza total al asignar un empleo a las personas desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo (20 a 64 años), según sexo**



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 en ese sector. Con esta información se recalculan los indicadores de pobreza para todo el país.

Fuente: Morales y Segura, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

esto se debe a la injusta distribución de las obligaciones domésticas, pues ellas siguen siendo las principales encargadas de realizar tareas como el cuidado de personas dependientes y las labores del hogar, que no son remuneradas. Además, los resultados muestran la importancia que tiene para el país consolidar una red de cuidado con enfoque universal, de alta cobertura y calidad, de modo que tener hijos no limite las posibilidades de participación laboral de las mujeres, y en la que también se beneficie a la primera infancia, sin importar el nivel de ingresos del hogar.

También resulta relevante conocer en cuáles sectores económicos podrían trabajar las mujeres si deciden insertarse en la fuerza laboral. Simulaciones realizadas demuestran que, con base en las características sociales y educativas de las personas desocupadas o que están fuera de la fuerza de trabajo, ellas tendrían más probabilidad de trabajar en el sector servicios. Durante el período analizado (2001-2017), entre el 55% y el 60% de las mujeres tenía el perfil para insertarse en esta actividad, aunque su importancia ha disminuido en años recientes. La nueva industria (por ejemplo, las zonas francas dedicadas a la exportación) es otro segmento importante, pues captaría en

promedio un 18% de las trabajadoras. Por el contrario, el sector público es el menos accesible y representa un peso muy bajo, de entre un 2% y un 4%, posiblemente porque demanda un perfil distinto al de las personas consideradas en las simulaciones.

Una vez realizadas las predicciones de las actividades a las que podrían incorporarse las personas que actualmente están fuera del mercado, o que buscan empleo y no lo consiguen, se asignó el ingreso promedio que perciben las personas que ya trabajan en ellas. Con estos ingresos se recalculó la condición de pobreza en el hogar y se midió el impacto que tendría el empleo en la pobreza nacional. Los efectos de las simulaciones se presentan en el gráfico 1.10.

Este ejercicio condujo a dos hallazgos relevantes. Primero, debido al tamaño del grupo, el mayor impacto se obtendría de la inserción laboral de las mujeres desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo. La pobreza se reduciría a casi la mitad en algunos años del período analizado, lo cual evidencia el peso del denominado "bono de género". Segundo, los efectos son más significativos en los años más recientes, específicamente entre 2012 y 2017, tanto para mujeres como para

hombres. Este resultado podría explicarse por los problemas de generación de empleo que ha tenido el país durante este lapso y que limitan la entrada de personas al mercado.

No será posible obtener mejoras sustanciales y sostenibles en los indicadores de pobreza (sobre todo por ingresos) si no se resuelven las deficiencias en el mercado laboral. La inserción de personas que hoy están fuera de la fuerza de trabajo, la mayoría de ellas mujeres, tendría un fuerte impacto sobre la pobreza y el bienestar de los hogares que se encuentran en esa con-

dición, especialmente si son encabezados por madres sin pareja (jefas monoparentales). Una mayor participación femenina en el mercado remunerado tendría efectos positivos en el crecimiento económico, que podrían acompañarse de mejoras en la productividad, debido al mejor perfil educativo que tienen las mujeres (Morales y Segura, 2018).

Otro problema que enfrentan las mujeres es la discriminación en el empleo, especialmente en los salarios. Un estudio realizado para este Informe por Solórzano

(2018) estimó la magnitud de la brecha de ingresos que no se explica por diferencias en las características de las personas y, por tanto, puede atribuirse a discriminación salarial. El principal resultado es que, en ausencia de ese fenómeno, las mujeres deberían percibir remuneraciones por hora superiores a las de los hombres, dada su mejor calificación. Sin embargo, la presencia del componente de discriminación reduce esa “ventaja” y ocasiona que los ingresos promedio de ellas sean similares e incluso inferiores a los de ellos.

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

**La edición técnica** la efectuaron Natalia Morales, Marcela Román, Leonardo Merino y Jorge Vargas-Cullell.

**Se prepararon los siguientes insumos:** *Barreras de acceso al mercado laboral y predicción de movilidad laboral entre sectores económicos con enfoque de género*, de Natalia Morales y Rafael Segura; *Panorama de la inversión social pública 2017 en un contexto de crisis fiscal*, de Catherine Mata y Juan Diego Trejos; *Región Huetar Caribe: situación socioeconómica y principales desafíos*, de Marcela Román y Natalia Morales; *Discriminación salarial por motivo de género en Costa Rica*, de Ariel Solórzano; *Patrones territoriales y factores sociodemográficos asociados a los homicidios y el narcotráfico en Costa Rica*, de Leonardo Sánchez.

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:** “Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica e impacto en el mercado laboral”, de Marisol Guzmán y Alberto Mora; “Inversión social municipal 2015-2017”, de Ana Patricia Villalta.

**Se agradece a** Yamile Thyme, por la realización y seguimiento de las convocatorias a los talleres en la región Huetar Caribe. Y a Guillermo Pastrana, por la asistencia en el proceso de investigación, mediante la búsqueda y sistematización de información estadística.

**También se agradece a las siguientes personas del equipo técnico del PEN:** a Ariel Solórzano y Rafael Segura, por los procesamientos estadísticos de las bases de datos del INEC, y a Steffan Gómez Campos por el apoyo técnico en la elaboración de las visualizaciones de datos complejos.

**Un agradecimiento especial por los aportes de información a:** Vivian Garbanzo (CGR), Amparo Pacheco (Fodesaf), Pilar Ramos y Marlene Sandoval (INEC), Ana Miriam Araya, Daniel Collado y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Ana Ericka Rodríguez, Erick Mora y Karen Segura (Poder Judicial).

**Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a** Ronald Alfaro, Karen Chacón, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Leonardo Merino, Magaly Rodríguez (lectora crítica), Isabel Román, Rafael Segura y Jorge Vargas Cullell.

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

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 18 y 19 de junio y 21 de agosto de 2018, con la participación de: Rubén Acón, Rodrigo Aguilar, Rebeca Anderson, José Aponte, Marta Araya, Hazel Arce, Geovanny Bolaños, Alejandra Brenes, Javier Brown, Edgar Campbell, Jeimy Carranza, José Luis Castillo, Roy Cerdas, Juan Luis Céspedes, José Luis Corrales, Kimberly Coto, Edwin Cyrus, Luis Dormond, Melvin Díaz, Henry Escobar, Freddy Fallas, Geisel García, Marineth García, Diego Garro, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, María Elena Herrera, Julio Humphreys, Ólger Irola, José Eduardo Jiménez, Roxana Jiménez, Sigrid Lahmann, Silvia Lara, Valeria Lentini, Carlos León, Gerald Marín, Marco Martínez, Marco Méndez, Jean Carlos Miranda, Esteban Pacheco, Jacqueline Parkinson, Laura Queralt, Juan Robalino, Magaly Rodríguez, Laura Rojas, Isabel Román, Evelyn Salazar, Jean Paul Sánchez, Álvaro Solano, Erminia Spencer, Verónica Taylor, Juan Diego Trejos, Leda Villa, Grettel Villalobos, Julián Watson y Cristina Zeledón.

## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

## Síntesis del capítulo

A lo largo del 2017 y los primeros meses del 2018 la economía costarricense mostró una evolución adversa y, a corto plazo, las perspectivas en materia de oportunidades, solvencia y estabilidad económicas son negativas.

En el período bajo análisis se observó un enfriamiento de la mayor parte de los motores de crecimiento, que provocó una continua desaceleración de la economía y una reducción en los puestos de trabajo. La falta de iniciativa política del Gobierno y la incapacidad de los partidos representados en la Asamblea Legislativa para llegar a acuerdos fiscales, atizada por las presiones de los grupos de interés extraparlamentarios, profundizaron el deterioro de las finanzas públicas e incrementaron el sacrificio que debe realizarse en los próximos años para sanearlas. En un contexto que combinó desaceleración económica y agravamiento de la situación fiscal, leves alzas en los macroprecios (inflación, tipo de cambio y tasas de interés) provocaron efectos negativos para los hogares más pobres y la solvencia del Gobierno. Además, la depreciación cambiaria y el aumento en las tasas de interés generaron presiones adicionales sobre el endeudamiento público y privado. En síntesis, pequeñas variaciones en los macroprecios debilitaron la solvencia de los hogares, las empresas y el Gobierno.

La delicada situación actual evidencia la estrecha relación que existe en el país, entre las oportunidades, la estabilidad y la solvencia. Hay un vínculo directo y recíproco entre el crecimiento econó-

mico, el empleo y el desbalance fiscal: la desaceleración de la economía afectó la recaudación e incrementó el peso de la deuda con respecto a la producción. Al mismo tiempo, un mayor deterioro en la solvencia de las finanzas públicas limitó el dinamismo de la economía y la generación de puestos de trabajo, pues frenó el crédito y la inversión pública. Además, el alza en las tasas de interés y la menor disponibilidad de recursos enfriaron el consumo y la inversión privada. En este escenario, los pequeños aumentos en la inflación y las tasas de interés, así como la depreciación del tipo de cambio, que tuvieron lugar en 2017 y que en otros momentos podrían haber pasado mayormente desapercibidos, afectaron de modo negativo las finanzas públicas y el sector real. Lo contrario es también cierto: un nuevo deterioro de la situación fiscal tendrá un impacto adverso en los macroprecios y el crecimiento económico.

En 2017 se desaceleraron todos los componentes de las demandas interna y externa, salvo la del Gobierno General. Como se dijo, la ralentización de la economía tuvo consecuencias en la generación de oportunidades, no solo para las empresas, sino también para las personas, pues se registró la mayor pérdida de empleo de las dos últimas décadas, que afectó a los grupos más vulnerables de la población: los trabajadores no calificados y los ocupados de la “vieja economía”.

Al mismo tiempo, el déficit fiscal llegó a representar un 6,2% del PIB, el nivel más alto de los últimos diez años. La

falta de acuerdos y limitaciones estructurales del sistema político generaron que, una vez más, el país pospusiera la implementación de cambios. Esta postergación tiene un costo, y para la sociedad costarricense significa un aumento en el sacrificio requerido, que para el 2017 se estima en un 5,1% del PIB. Un ajuste de esta magnitud puede tener efectos recesivos, por lo que el diseño de la reforma resulta crucial. Cada elemento que se incluya o excluya en el proyecto de ley será determinante para su éxito o fracaso. En sucesivas ediciones este Informe ha abogado por una iniciativa que incluya cambios simultáneos en la estructura y el nivel de los ingresos y gastos públicos, así como una mejora en la gobernanza fiscal.

Este capítulo aporta evidencia sobre varias de las dificultades estructurales que enfrenta Costa Rica para generar mejoras sustantivas en desarrollo humano sostenible en los próximos años. Por un lado, el cambio en la estructura por edades de la población comenzó a disminuir la mano de obra disponible en los segmentos más jóvenes. Sin embargo, las políticas públicas no han logrado avances en la incorporación de este grupo al mercado laboral, a pesar de su mejor perfil educativo y al hecho de que es la generación que deberá sostener con sus aportes fiscales a una de las poblaciones de adultos mayores más grandes de la historia nacional. Así, la tasa de desempleo como variable agregada dice muy poco sobre el mercado laboral, en especial para los más jóvenes, debido a que los cambios en el crecimiento poblacional y la dispo-

sición a trabajar pueden contrarrestar el efecto de las pérdidas en el empleo. Eso es precisamente lo que sucedió en 2017, cuando se registró una de las más severas reducciones de puestos de trabajo, sin que hubiese mayor variación en la tasa de desempleo.

Otro de los grandes desafíos del país es el derivado del vínculo entre la dualidad del sistema económico y la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos. Actualmente, la mitad de esa desigualdad se explica por las diferencias estructurales en la producción. Un mayor crecimiento económico, el fortalecimiento de la productividad, el aumento de los encadenamientos en los sectores que los análisis especializados identifican como impulsores y clave, y una mayor calificación educativa de la fuerza de trabajo, podrían reducir las brechas de ingreso.

Estos resultados muestran la importancia de contar con una política de empleo que eleve la calificación de los ocupados y amplíe los canales de intermediación laboral. Además, para mejorar la distribución de la riqueza son necesarias una estructura tributaria progresiva y una reforma que elimine los vacíos legales que facilitan la evasión y elusión fiscales. Por último, es preciso fortalecer las instituciones públicas dedicadas a la atención del mercado interno, en el marco de una política de desarrollo pro-

ductivo y un proceso de simplificación de los trámites para la puesta en marcha de nuevos emprendimientos.

### Principales hallazgos

- En 2017 la economía costarricense creció un 3,2%, cifra menor a la de 2016 y al promedio de los últimos diez años. Todos los componentes de la demanda, con excepción del gasto del Gobierno General, redujeron su dinamismo.
- En el mismo año, las exportaciones de servicios reportaron un crecimiento de 3,5%, inferior al 13% de 2016 y al promedio de la última década.
- En 2017 se registró la mayor pérdida de empleo de los últimos veinte años: 30.645 puestos de trabajo. Esta reducción se concentró en los grupos más vulnerables: personas no calificadas, microempresas, jóvenes de entre 15 y 35 años y mujeres.
- Pese a la pérdida de puestos de trabajo, la tasa de desempleo se mantuvo estable, debido a una reducción en la participación laboral y en el crecimiento de la población.
- La desigualdad por ingresos entre los ocupados disminuye cuando aumentan

la productividad, la proporción de mano de obra calificada y el porcentaje de valor agregado que generan sectores con encadenamientos clave e impulsores.

- En 2017 se observaron leves aumentos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés (conocidos como macroprecios). En un contexto de desaceleración, esto limita aun más el consumo, la inversión y la generación de oportunidades.
- Con respecto al PIB, Costa Rica alcanzó un déficit fiscal de 6,2% y una deuda pública de 49%.
- El ajuste requerido para sanear las finanzas públicas se estima en 5,1% del PIB, cifra muy superior a la calculada en 2016.
- En 2017 se incrementaron los riesgos internos, como la mayor emisión de deuda a tasa variable, en moneda extranjera y con vencimientos en el corto plazo.

### Novedades del capítulo

- Se estudia la gestión de la deuda del Gobierno Central y los riesgos que en esta materia se han asumido en los últimos años.

CUADRO 1.2

#### Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2017

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

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en 2017, con la tendencia observada en el mediano plazo.

- Se analiza la desigualdad entre ramas de actividad y las variables de la estructura productiva que aumentan las brechas de ingresos entre los ocupados.
- Se examina la evolución del tipo de cambio real y los principales factores que han generado apreciaciones en este indicador.
- Se identifican las diferencias en el impacto de los aumentos de precios según el nivel de ingreso de los hogares.
- Se describe el desempeño de las distintas generaciones en el mercado laboral, de acuerdo con la tendencia de nacimientos y el cambio demográfico.
- Se analizan los factores que inciden sobre los cambios en la tasa de desempleo de la población de entre 18 y 24 años

### Balance económico

En 2017 la economía costarricense experimentó un deterioro en la mayoría de sus indicadores: menor crecimiento real del PIB, desaceleración de las demandas interna y externa, reducción en los puestos de trabajo, alza en los precios, incremento en las tasas de interés y mayor desgaste de las finanzas públicas. Esta sección da seguimiento a los principales indicadores económicos en 2017 y los primeros meses de 2018.

### Estabilidad monetaria y cambiaria se mantiene, pero con perspectiva negativa

En 2017 Costa Rica experimentó incrementos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés. Aunque las pequeñas variaciones en estos indicadores no alteraron las principales tendencias en materia cambiaria y monetaria, en un contexto de desaceleración económica y desbalance fiscal generaron un deterioro en el ingreso y el consumo de los hogares.

Desde 2016 el precio internacional del petróleo muestra una tendencia creciente, que impacta gran parte de los precios de bienes y servicios consumidos en el país, especialmente aquellos que son regulados, como la electricidad y el transporte público (Krause, 2018). Entre

2016 y 2017 la inflación pasó de 0,77% a 2,57%. A pesar del aumento, este indicador se considera bajo y se mantiene dentro del rango meta definido por el Banco Central. Los rubros que más contribuyeron al alza de los precios fueron los servicios de salud, educación, alimentos y bebidas, alquiler de vivienda y transporte, con variaciones superiores al 3%.

Los incrementos de precios afectaron en mayor medida a las familias de menores ingresos, para las cuales la variación fue de -0,11% a 2,32%; los aumentos en el costo de los alimentos explican 1,1 puntos porcentuales de este cambio. A su vez, los precios del transporte fueron los que más elevaron el costo de la canasta de consumo de los hogares de mayor ingreso.

Por su parte, el tipo de cambio mantuvo una tendencia al alza entre junio de 2016 y 2017, período en que el colón se depreció un 6%, al pasar de 544 a 580 por dólar. Sin embargo, ese comportamiento se revirtió parcialmente en el segundo semestre de 2017 y principios de 2018. El incremento en el tipo de cambio se explica en parte por una mayor demanda de dólares para cubrir el alza en los precios del petróleo, así como por un aumento en las reservas de dólares que mantienen los intermediarios cambiarios (BCCR, 2017). En respuesta a esta situación la autoridad monetaria intervino, vendiendo dólares para suplir el exceso en la demanda, lo cual resultó en una pérdida de reservas internacionales netas.

Como parte de las medidas que tomó el BCCR para evitar fuertes fluctuaciones cambiarias, se elevó la tasa de política monetaria (TPM), de 1,75% a 5% entre de abril de 2017 y febrero de 2018<sup>3</sup>, después de más de un año de mantenerse constante. Durante el mismo período en que se produjo el incremento de 3,25 puntos porcentuales en este indicador, la tasa básica pasiva<sup>4</sup> solo pasó de 4,55% a 6%. Aunque el efecto en las tasas de interés es rezagado, el costo de solicitar créditos para el consumo de los hogares y para invertir aumentó.

### Enfriamiento de los motores de crecimiento con disminución histórica en los puestos de trabajo

El crecimiento real del PIB en 2017 fue de 3,2%, inferior al de 2016<sup>5</sup> y al

promedio del último decenio. En el año bajo análisis, todos los componentes de la demanda, con excepción del gasto del Gobierno General, redujeron su dinamismo: el consumo de los hogares, la inversión, las exportaciones de bienes y las ventas externas de servicios experimentaron un crecimiento menor al de 2016 (gráfico 1.11). Del aumento de la producción en 2017, el 61% se explica por la demanda interna y el 39% restante por el sector exportador. Este comportamiento se mantiene en línea con el promedio de la última década<sup>6</sup>.

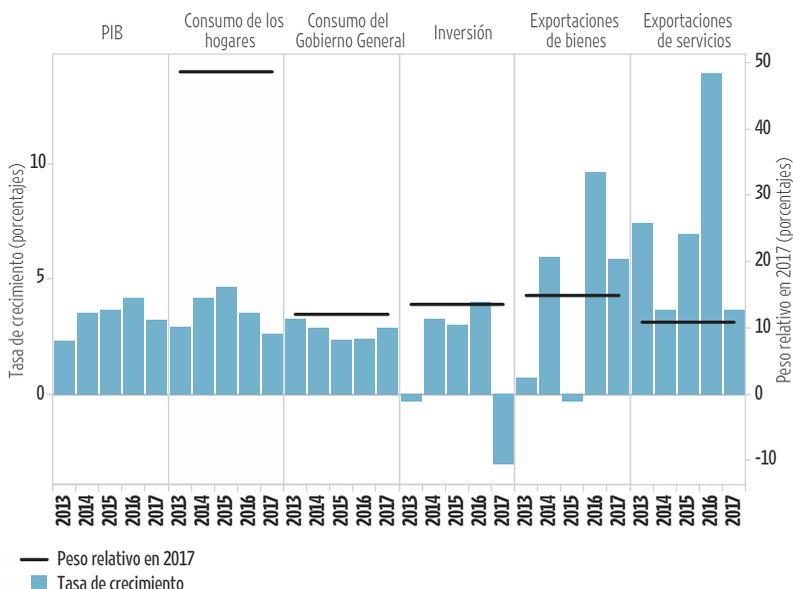
La economía costarricense se caracteriza por tener bajos encadenamientos productivos y multiplicadores de empleo, lo que dificulta la generación de puestos de trabajo. La desaceleración económica del 2017 agudizó los efectos de esta limitación estructural. Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, en ese año se perdieron 30.645 empleos, la cifra más alta registrada desde 1995, con la excepción de la crisis 2008-2009. Este deterioro se concentró en los sectores más vulnerables de la población: trabajadores no calificados, microempresas, personas de entre 15 y 35 años, y mujeres. En el último quinquenio los jóvenes fueron el grupo más excluido en materia de oportunidades laborales.

### Aumentan la magnitud, la complejidad y las repercusiones del ajuste fiscal

En 2017 Costa Rica alcanzó el déficit fiscal más alto desde 1980, equivalente a un 6,2% del PIB. En consecuencia, aumentaron las dificultades y el costo de realizar un ajuste que permita tener finanzas sostenibles. La mayoría de los componentes del balance financiero se deterioraron: el gasto en transferencias creció, los ingresos tributarios se desaceleraron y el servicio de la deuda se elevó. La falta de recursos para cubrir los gastos básicos obligó al Gobierno a incrementar su deuda y, por ende, a darle mayor peso al pago de intereses. En el período de estudio, la mitad del desbalance se debió a la falta de ingresos para cubrir el gasto total sin incluir intereses (déficit primario; 3,1% del PIB) y la otra mitad al pago de intereses de la deuda ya adquirida (gráfico 1.12).

GRÁFICO 1.11

**Variación interanual real y peso relativo<sup>a/</sup> de los componentes de la demanda del PIB. 2013-2017**

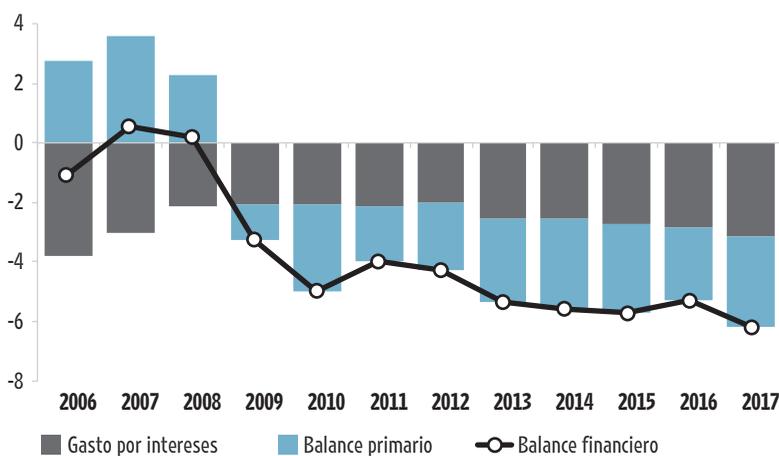


a/ El peso relativo se refiere a la proporción del total del valor agregado que representa cada rubro. Los datos corresponden a las Cuentas Nacionales publicadas en febrero de 2018.

Fuente: Elaboración propia, con datos del BCCR.

GRÁFICO 1.12

**Balance financiero del Gobierno Central y sus componentes (porcentajes del PIB)**



Fuente: Soto, 2018a, con datos del Ministerio de Hacienda.

En el escenario antes descrito, la deuda tuvo un incremento de cuatro puntos porcentuales con respecto al 2016 y llegó a representar un 49% del PIB. Si no se aprueba una reforma fiscal, la sociedad costarricense recibirá el bicentenario de su independencia con una deuda cercana al 70% del PIB y un déficit financiero del 10%.

Entre 2016 y 2017, todos los factores determinantes de la corrección fiscal tuvieron un comportamiento desfavorable: aumentaron la deuda, el déficit primario y la tasa de interés real, al tiempo que la economía se desaceleró. Al 2017, el ajuste necesario para sanear las finanzas públicas es de 5,1% del PIB, 1,9 puntos porcentuales por encima de lo estimado el año anterior. De ese total, 3,1 puntos deben destinarse a eliminar el déficit primario y 2 puntos a estabilizar el crecimiento de la deuda ya adquirida. En otras palabras, el ajuste que requiere Costa Rica implica lograr un superávit primario.

Un factor determinante del grado de ajuste requerido para sanear las finanzas públicas es el gasto del Gobierno. En 2017 este indicador creció un 9,1%, muy por encima del valor registrado en 2016 (6,1%) y representó un 21% del PIB. La contribución de cada componente al crecimiento total del gasto es heterogénea. Entre 2016 y 2017, el aporte de las transferencias pasó de 47% a 37%, mientras que el pago de intereses pasó de 21% a 26%, un reflejo de las mayores necesidades de financiamiento y la adquisición de deuda pública por la falta de solvencia. En el caso de las remuneraciones del Gobierno Central, en los últimos cuatro años las políticas de congelamiento de plazas y la baja inflación permitieron llevar este rubro a tasas de crecimiento de un dígito. Sin embargo, aún constituye una parte significativa del gasto total (20%).

El gasto del Gobierno no es el único factor que genera presiones sobre el déficit fiscal. Un menor crecimiento de la recaudación afecta de modo negativo la solvencia de las finanzas públicas. En 2017 los ingresos tributarios se expandieron un 5,4%, la cifra más baja desde la recesión de 2009. Este hecho está asociado a la desaceleración de la economía,

dado que la reducción del consumo de los hogares y las ventas de las empresas disminuye a su vez la recaudación de impuestos. Además, las medidas administrativas implementadas en los años posteriores a la crisis tienen un alcance limitado.

### Miradas a profundidad

Esta sección del capítulo explora en profundidad cuatro temas relacionados con las dificultades estructurales de la economía costarricense que inciden en su capacidad para impulsar el desarrollo humano. El primer estudio se centró en la gestión de la deuda pública y los riesgos que ha asumido el Ministerio de Hacienda, a fin de conseguir los recursos necesarios para cubrir el déficit fiscal. Un segundo trabajo analizó los vínculos entre el cambio demográfico y el mercado laboral. En tercer lugar se abordó un tema no tratado antes en las investigaciones del Programa Estado de la Nación sobre la creciente desigualdad en la distribución del ingreso: la relación entre esta y la estructura productiva. Por último, se indagó acerca de un asunto que ha sido ampliamente discutido en publicaciones especializadas y en los medios de comunicación: el nexo, en Costa Rica, entre el tipo de cambio y la competitividad del país.

### Debilidades en la gestión de la deuda pública aumentan los riesgos y el costo de un ajuste fiscal

Las finanzas públicas de Costa Rica atraviesan un momento crítico en su historia: los ingresos son insuficientes para cubrir el acelerado crecimiento del gasto. El margen de acción es muy estrecho, por lo que una adecuada la gestión de la deuda<sup>7</sup>, es decir, la manera en que el Ministerio de Hacienda procura adquirir recursos en las mejores condiciones posibles, es determinante para reducir las presiones que genera el déficit fiscal sobre el crecimiento de la economía y, de este modo, evitar que las finanzas públicas corran mayores riesgos.

La gestión de la deuda enfrenta dos tipos de riesgos que incrementan su costo: macroeconómicos y microeconómicos. Los primeros corresponden sobre todo a los aumentos en las tasas de inte-

rés y en la inflación, así como a la desaceleración del crecimiento económico. Sobre estos indicadores el Ministerio de Hacienda no tiene injerencia directa. En los últimos años, las variaciones en los precios y las tasas de interés han sido bajas, mientras que el crecimiento económico se ha mantenido levemente por debajo del promedio de largo plazo. Esto significa que los riesgos macroeconómicos no han generado mayores presiones sobre la deuda pública.

En cambio, los riesgos microeconómicos, sobre los que el Ministerio de Hacienda sí tiene injerencia, han crecido. En los últimos cuatro años disminuyó la emisión de títulos en moneda nacional, a tasa fija y con plazos de vencimiento superiores a cinco años. En otras palabras, la estructura de la deuda se volvió de más corto plazo, en moneda extranjera y con una tasa de interés variable. La convergencia de estas tres condiciones es desfavorable para el país.

La mayor emisión de deuda a tasa variable obedece a que resulta más atractiva para los inversionistas y, por lo tanto, es una forma de conseguir recursos en un mercado poco líquido. Entre 2016 y 2017 estos títulos aumentaron de un 24% a un 29% del total emitido. Es importante considerar que el riesgo de este tipo de préstamos usualmente no es asumido por el Gobierno que los adquiere, sino por el siguiente.

Entre 2016 y 2017 el endeudamiento en moneda extranjera pasó de representar el 43% al 55% de las nuevas emisiones. El cambio se explica por el hecho de que esa deuda se vende más rápidamente en el mercado y, además, protege a los inversionistas de una depreciación cambiaria en caso de una crisis fiscal.

Uno de los incentivos para reducir los plazos de los títulos del Gobierno es que estos son acompañados por tasas de interés más bajas. Sin embargo, esto genera un riesgo de refinanciamiento, que consiste en la imposibilidad de renovar la deuda existente. A menor plazo, mayor será ese riesgo. Después de la crisis económica de 2008-2009, el Ministerio de Hacienda incrementó la proporción de títulos con vencimiento superior a cinco años, que pasó del 34% al 50% de las emisiones entre 2010 y 2013. No obstante,

en los últimos años se desaceleró el crecimiento de este tipo de instrumentos, que en 2017 representaron el 54% del total de la deuda.

El incremento en los riesgos microeconómicos obedece a la falta de una adecuada gestión de la deuda, pero también al estrecho margen de acción que ocasionan la falta de solvencia y la escasa liquidez del mercado. Lo anterior genera un efecto perverso: el Gobierno está muy endeudado y esto eleva el costo de adquirir nuevos préstamos, pero a la vez necesita emitir nueva deuda para cumplir con sus compromisos, por lo que incurre en mayores riesgos.

### Jóvenes enfrentan condiciones laborales más adversas que generaciones anteriores

Costa Rica pasó de tener 868.934 habitantes en 1950, a poco más de 5.000.000 en la actualidad. La población nacional se quintuplicó en menos de setenta años. Este incremento responde a un proceso conocido como transición demográfica, el cual ocurre en la mayoría de los países del mundo, aunque a ritmos distintos. La transición demográfica en Costa Rica inició con la reducción de la tasa de mortalidad, sobre todo infantil, de 197 por cada mil nacidos vivos en 1910, a 7,96 en 2017 (Rosero-Bixby, 1984). Esta disminución y el consecuente aumento de la esperanza de vida se debieron, en gran medida, a la adopción y difusión de prácticas internacionales en materia de salud.

Los cambios en las tendencias de las tasas de mortalidad y fecundidad generaron distintos períodos de alto y bajo crecimiento poblacional. En este Informe se estudian cuatro generaciones definidas según su año de nacimiento: primer *baby boom* (1950 a 1961), generación X (1962 a 1973), segundo *baby boom* (1974 a 1985), *millennials* (1986 a 1999) y generación Z (2000 en adelante). El análisis se enfoca en las diferencias en el desempeño del mercado laboral según cohorte.

En 1979, todas las personas del primer *baby boom* estaban en edad de trabajar, lo cual incrementó la mano de obra disponible. Se estima que esta cohorte se empezó a retirar en 2015, y en 2026 todos sus integrantes tendrán 65 años o más. Algo similar ocurre con la

generación X, pero de forma rezagada; esta cohorte comenzó a generar presiones sobre el mercado aproximadamente en el año 2000, y en 2049 todos sus miembros tendrán 65 años o más. Esto significa que entre 1992 y 2025 compiten o estarán compitiendo en el mercado laboral dos de las generaciones más grandes que tendrá Costa Rica en su historia.

La cohorte de los *millennials* inició su vida laboral en el 2000. Hoy todas las personas de este grupo están en edad de trabajar, pero compiten con generaciones más grandes y con mayor experiencia, como la del segundo *baby boom*. En 2017 los *millennials* representaban solo un 33% de los ocupados, pero a la vez el 61% de los desempleados. Aunque históricamente las personas más jóvenes siempre tienen una tasa de desempleo más alta, esta ha aumentado de forma acelerada. La tasa de desempleo promedio de los *millennials* a los 20 años es de 18%, mientras que la cohorte del segundo *baby boom* a esa misma edad tenía una tasa promedio de 13%, y la generación X de 9%. Esto evidencia que las generaciones más jóvenes enfrentan condiciones más adversas que las que vivieron sus antecesores a la misma edad.

A pesar de que los *millennials* tienen un nivel de escolaridad promedio superior al del resto de generaciones (10,1 años) y que una mayor proporción domina un segundo idioma, casi una tercera parte de ellos no está asegurada y no cotiza para el régimen de pensiones. Además, su nivel de ingreso es bajo, equivalente a un 71% del promedio que reciben los integrantes del segundo *baby boom* (gráfico 1.13). Parte del bajo ingreso se debe a la falta de experiencia, aunque también se podría explicar por la falta de oportunidades laborales.

Sobre los *millennials* pesa la responsabilidad de sostener las pensiones de la población de adultos mayores más grande en la historia de Costa Rica. No obstante, las condiciones que enfrentan son adversas, dado que el mercado laboral no les ofrece suficientes puestos de trabajo, aun cuando tienen más años de escolaridad. El envejecimiento no solo impone el reto de adaptar los servicios de salud que se ofrece a los adultos mayores, sino también el desafío de crear empleos para

GRÁFICO 1.13

## Características sociodemográficas, según cohorte. 2017

Tasa de desempleo (%)	4	5	4	13
Tasa de desempleo a los 20 años (%) <sup>a/</sup>		13	9	18
Trabaja en sector privado (%)	27	44	32	55
Trabaja en comercio (%)	16	17	15	22
Trabaja en microempresa (%)	10	11	11	14
Proporción de asalariados (%)	13	47	37	39
Ingreso promedio (miles de colones)	452	553	569	395
Proporción de ocupados no asegurados (%)	7	18	12	27
Años de escolaridad promedio	8	10	9	10
Domina un segundo idioma (%)	6	13	8	16
	<b>Primer baby boom</b>	<b>Segundo baby boom</b>	<b>Generación X</b>	<b>Millennials</b>

a/ A partir del panel de las encuestas de hogares (1984-2017), se estima la tasa de desempleo que cada generación experimentó a los 20 años. No se cuenta con información para la generación del primer *baby boom*.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

los más jóvenes, quienes deberán generar los aportes necesarios para financiar el régimen de pensiones en el largo plazo.

### Estabilidad en el desempleo de los jóvenes no se debe a mejoras en la creación de puestos de trabajo

La transición demográfica tiene implicaciones para el mercado laboral y el desempleo. El dinamismo de la fuerza de trabajo es un componente esencial del avance económico, puesto que una condición necesaria –pero no suficiente– para lograr un crecimiento sostenido y robusto es tener una constante disponibilidad de mano de obra. A pesar de que en Costa Rica la tasa de participación laboral no supera el 71% de la población de entre 18 y 64 años, la tasa de desempleo es superior al 7%. Esto se vincula con la moderada expansión de la economía.

El cambio demográfico no es, evidentemente, el único factor que incide sobre el desempleo: la participación laboral y los puestos de trabajo disponibles también influyen sobre este indicador. Entre 1987 y 2017, las oportunidades que generó la economía para los más jóvenes crecieron a un ritmo menor que el promedio

nacional y en todo el período ese grupo tuvo tasas de desempleo más altas. Al mismo tiempo –en concreto a partir de 2006– la participación laboral de los menores de 25 años se ha reducido de modo significativo.

El factor demográfico se ha manifestado especialmente en los jóvenes de entre 18 y 24 años. Esta población comenzó a descender alrededor de 2014, mientras el total de personas en edad de trabajar todavía crece. Este resultado muestra que tanto la menor participación laboral como la demografía podrían estar favoreciendo que el desempleo de los más jóvenes disminuya, aunque ello no sea producto de mayores oportunidades, sino de una combinación de factores como el tamaño de este grupo y su participación en el mercado.

Para profundizar en este tema, Jiménez-Fontana (2018) realizó una descomposición de los cambios en la tasa de desempleo de este segmento de la población, a partir de tres variables. La primera es la generación de empleo, medida como el número de ocupados que registran las encuestas de hogares del INEC. Una reducción en las oportunidades laborales aumenta el desempleo. El segundo

elemento es la disposición a trabajar: cuanto menor sea la proporción de personas que busca trabajo, menores serán las presiones sobre la tasa de desempleo. Esta variable se mide como el porcentaje de personas que trabajan o buscan empleo con respecto al total. El último factor es el crecimiento de la población; una disminución de esta variable reduce las presiones sobre la tasa de desempleo.

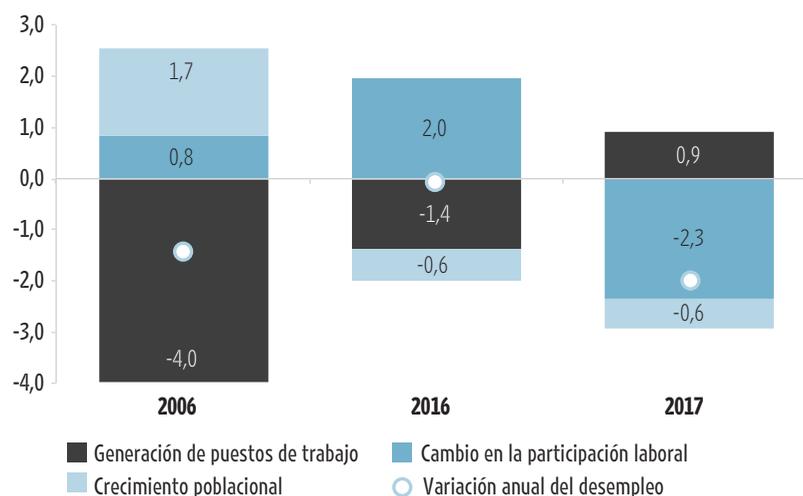
El gráfico 1.14 muestra los principales resultados de la descomposición de la tasa de desempleo en años seleccionados de la última década. El primer hallazgo es que los factores que hoy generan caídas en la tasa no son los mismos de hace diez años. Entre 2006 y 2007, el desempleo de los jóvenes de entre 18 y 24 años disminuyó cerca de 1,4 puntos porcentuales, pese a que en ese momento el crecimiento de la población y la mayor disposición a trabajar de estas personas generaban presiones al alza sobre la tasa (1,7 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente). En esa época, la economía creaba suficientes puestos de trabajo para compensar estos efectos (-4 puntos porcentuales) e incluso lograr una reducción del desempleo en términos netos.

En cambio, la disminución de la tasa de desempleo registrada entre 2016 y 2017 obedece a razones muy distintas. En ese período la economía tuvo una severa pérdida de puestos de trabajo, lo cual generó presiones al alza en el desempleo (0,9 puntos porcentuales). Si solo hubiera ocurrido la contracción de las oportunidades laborales, en 2017 la tasa más bien habría aumentado. Sin embargo, en ese lapso la población de entre 18 y 24 años decreció, al mismo tiempo que se redujo la disposición a trabajar. Todo ello tuvo un efecto neto de disminución en el desempleo.

El descenso en la participación laboral de los jóvenes de entre 18 y 24 años es un factor muy relevante, pues no toda disminución debe interpretarse como negativa. Los resultados muestran un fuerte incremento en la postergación de la entrada al mercado laboral por una mayor dedicación al estudio. Entre 2007 y 2017, la proporción de personas de entre 18 y 24 años que no trabajaba pero sí estudiaba pasó de 21% a 30%. Este crecimiento es más notorio en los

GRÁFICO 1.14

### Descomposición de los factores que explican el cambio en la tasa de desempleo de las personas de entre 18 y 24 años (puntos porcentuales)



Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

hombres, para quienes el indicador pasó de 16% a 26%<sup>8</sup>. La mayor dedicación de los jóvenes al estudio es una señal positiva para la productividad de la economía, y disminuye temporalmente las presiones sobre el desempleo.

### Factores de la estructura productiva explican parte de la desigualdad de ingresos

La desigualdad de ingresos en Costa Rica mantiene una tendencia creciente y opuesta a la experimentada en la mayor parte de Latinoamérica. El aumento en las brechas de ingreso se acentuó luego de la crisis 2008-2009 y puso en evidencia los problemas estructurales de la economía, especialmente en el mercado laboral.

El incremento en la desigualdad de ingresos ha coincidido con una dualidad en la estructura productiva y laboral. Los sectores más modernos de la economía generan pocas oportunidades de empleo, pero mejor remuneradas, mientras que los más tradicionales ofrecen mayores opciones para personas con baja calificación, pero con bajos salarios. Esto sugiere que las brechas productivas y laborales podrían estar relacionadas con las diferencias de ingresos entre las personas, aunque estos vínculos no han sido examinados de manera sistemática, ni se ha

aportado evidencia concreta al respecto. Ese es, precisamente, el objetivo de esta sección, que se basa en el estudio realizado por Meneses et al. (2018) para este Informe.

La principal fuente de información de este estudio son las encuestas de hogares del INEC<sup>9</sup>. La desigualdad se aproxima por el coeficiente de Gini. Este indicador estima la dispersión de los ingresos, donde 0 se interpreta como la situación de perfecta igualdad y 1 como la mayor concentración de los recursos. Entre 2010 y 2017 el coeficiente de Gini de los ingresos de la ocupación principal<sup>10</sup> fue en promedio de 0,484, superior al registrado durante las décadas de los noventa (0,421) y del 2000 (0,453).

Meneses et al. (2018) determinaron que entre 1990 y 2017 la mitad de la desigualdad de ingresos entre los ocupados (51%) se explica por las diferencias salariales existentes dentro y entre ramas de actividad, mientras que el resto es atribuible a otro tipo de diferencias, como sexo, edad, formación y ubicación geográfica, entre otros<sup>11</sup>.

El crecimiento de la desigualdad se observa en la mayoría de las ramas. Entre 1990 y 2017, el coeficiente de Gini promedio del sector primario (agricultura, silvicultura y pesca, minas y canteras) aumentó de 0,383 a 0,442 (gráfico 1.15),

sobre todo por los aportes del agro y la pesca. En el sector secundario (manufactura, electricidad, agua y servicios de saneamiento y construcción) la desigualdad también mostró una tendencia creciente, de 0,352 a 0,482, con la mayor contribución proveniente de la manufactura. En los servicios (sector terciario)<sup>12</sup> el coeficiente de Gini pasó de 0,415 a 0,48<sup>13</sup>.

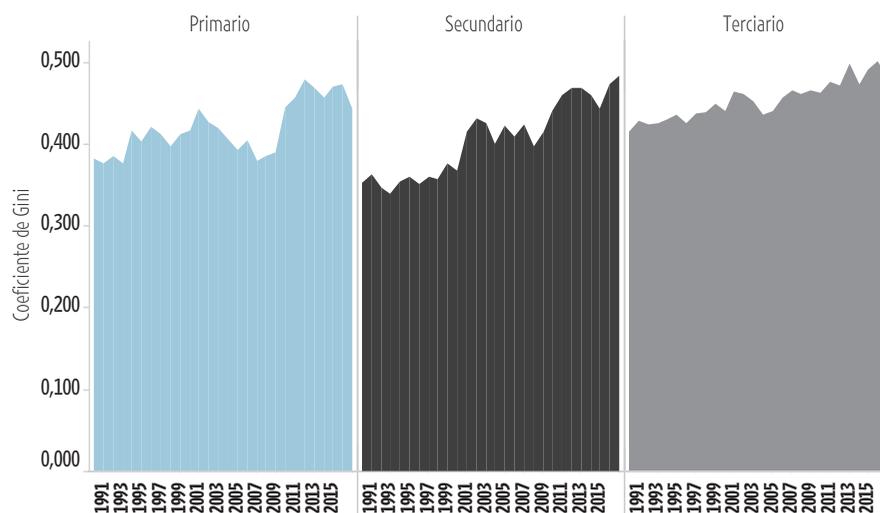
Como se ha reportado en años anteriores, los atributos sociodemográficos de las personas también inciden en la desigualdad. Entre 2005 y 2017, el ingreso de las personas con al menos educación secundaria completa creció un 39%, mientras que para las de baja calificación el incremento fue de 28%. En 2017, el salario promedio de un ocupado con al menos secundaria completa era equivalente a 2,5 veces la remuneración de un ocupado sin calificación educativa. De acuerdo con Trejos (2015), los ingresos son una fuente importante de desigualdad que no solo obedece a las brechas educativas, sino también al estancamiento de los salarios de los trabajadores no calificados.

Meneses et al. (2018) estimaron un modelo estadístico para identificar cuánto de las variaciones en la desigualdad obedecen a cambios en la estructura productiva y la dinámica económica. Sus fuentes de información fueron las encuestas de hogares del INEC, la matriz insumo-producto (MIP; BCCR, 2012) y las Cuentas Nacionales del BCCR (2012).

El estudio confirmó la relevancia que tienen las características productivas en las brechas de ingreso. Así, la desigualdad dentro de las ramas disminuye cuando las siguientes variables aumentan: crecimiento del PIB, productividad, porcentaje de mano de obra calificada (secundaria completa o más) y proporción del valor agregado en sectores con encadenamientos clave e impulsores. Es importante resaltar que los avances en el crecimiento de la economía y la productividad reducen la desigualdad, cuando ocurren de forma sostenida por al menos cuatro años. Este hallazgo tiene una implicación trascendental para la política pública: el estímulo a una mejora generalizada en la productividad es favorable para el desarrollo humano del país.

GRÁFICO 1.15

## Evolución del coeficiente de Gini, según sector económico



Fuente: Meneses et al., 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Otro de los resultados que destaca en este estudio, sobre el cual será necesario investigar más, es que los distintos encadenamientos productivos tienen efectos diferenciados. Cuando aumenta el valor agregado en los sectores clave e impulsores la desigualdad disminuye; por el contrario, cuando se expanden los encadenamientos de tipo estratégico crecen las brechas por ingreso. Una posible explicación de este fenómeno es que los sectores con alta capacidad de arrastre (impulsores y clave) son los que presentan mayores multiplicadores de empleo (PEN, 2017), lo cual podría significar que el incremento de las oportunidades laborales se traduce en mayor equidad.

Meneses et al. (2018) también hallaron que la concentración del capital incrementa la desigualdad. De acuerdo con la MIP (2012), un 38% del valor agregado se dirige al excedente de explotación o ganancias derivadas del capital. Según Piketty (2015), la mayor concentración de los ingresos en el capital se explica porque la tasa de retorno del capital ha sido superior a la del crecimiento económico, y este se ha concentrado en un pequeño grupo de la población. Amarante y Colacce (2018) señalan que en Latinoamérica la concentración del retorno del capital agudiza los problemas de desigualdad.

Finalmente, el estudio confirma un hecho ya detectado en investigaciones previas: las mejoras en materia educativa reducen la desigualdad. Entre 2010 y 2017, en promedio un 47,1% de las personas que buscaron empleo por primera vez tenía al menos secundaria completa. La escasez de mano de obra calificada incrementa las remuneraciones para este grupo de la población, lo que a su vez aumenta las brechas de ingreso. Así pues, la inversión en educación podría generar avances significativos en la desigualdad de ingreso dentro de las ramas.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Pamela Jiménez-Fontana, quien contó con el apoyo de Guillermo Pastrana como asistente de investigación.

**Se elaboraron los siguientes insumos:** *Crecimiento económico, empleo y sector externo: 2017*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador); *Situación monetaria en Costa Rica*, de Stefan Krause; *¿Se debería devaluar el colón para promover el crecimiento?*, de Alejandro Abarca y Pablo Villamichel; *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica y Gestión de la deuda pública e implicaciones sobre la economía*, de Mauricio A. Soto; *Determinantes de la estructura productiva que impactan la desigualdad de ingresos*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Rafael Segura y Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador); *Efectos del cambio demográfico sobre el mercado laboral*, de Pamela Jiménez-Fontana.

**Se recibió la siguiente contribución:** *Asociación del emprendimiento empresarial con el desarrollo social en los cantones de Costa Rica*, de Lizette Brenes, Agustín Gómez y Ligia Bermúdez.

**Un agradecimiento especial** a Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, José Luis Arce, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Jennyfer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Francisco Pacheco, Susan Rodríguez, Luis Rosero, María Santos, Jorge Vargas y Pablo Villamichel, por sus comentarios como lectores críticos.

Al Observatorio de Mipymes de la UNED, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el INEC, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Hacienda, la Sugef, Procomer y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por el acceso a sus bases de datos. A Sonia Betrano, José Antonio Ventura y Hannia Vega por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Guillermo Pastrana por la elaboración de gráficos y cuadros. A Rafael Segura por el procesamiento de información.

**La edición técnica** fue realizada por Pamela Jiménez-Fontana, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino.

**La revisión de cifras** la efectuó Pamela Jiménez-Fontana.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 17, 24 y 29 de mayo, y 19 julio de 2018, con la participación de: Alonso Alfaro, Manuel Alfaro, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, José Pablo Barquero, Guido Barrientos, Margarita Bolaños, David Cardoza, Adriana Chacón, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Valerie Lankester, Arlene Méndez, Leonardo Merino, Ricardo Monge, Natalia Morales, Roxana Morales, José Pacheco, Guillermo Pastrana, Priscilla Piedra, Alvaro Ramos, Juan Robalino, Fernando Rodríguez, Susan Rodríguez, Marcela Román, Jean San, Jose Sandoval, Pablo Sauma, Marco Sánchez, Kimberly Valverde, Jorge Vargas, Pablo Villamichael, Saúl Weisleder y Norberto Zúñiga.



## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

## Armonía con la naturaleza

**Síntesis del capítulo**

Costa Rica no ha resuelto qué lugar ocupa el ambiente en su agenda de desarrollo. Pese a que se autoidentifica como un “país ecológico” y tiene grandes logros en materia de conservación, la forma en que gestiona y protege su patrimonio natural no es, en términos globales, sostenible. Como era de esperar dada esta situación, en 2017 se profundizaron las tensiones entre los esfuerzos que impulsan el crecimiento económico, y el débil papel que tiene la sostenibilidad ambiental como criterio de base en ese proceso. Una vez más el desempeño nacional en este campo mostró avances en herramientas normativas, de política y de información, pero también evidenció que las tareas de control o reducción de impactos ambientales no acompañan, de manera efectiva, las actividades productivas y el comportamiento de la población en el uso del territorio y sus recursos. La principal razón es que, para lograr ese objetivo, primero es necesario ordenar el marco legal e invertir –con prioridad política– en capacidades institucionales para hacerlo cumplir, en conexión con los aspectos sociales y económicos del desarrollo humano.

Estas tensiones se expresan en varios ámbitos. En primer lugar, el Estado costarricense tiene una gran capacidad para aprovechar el territorio y sus recursos naturales a fin de generar servicios de amplio acceso, que impulsan el desarrollo humano, pero muchas limitaciones para reducir los efectos negativos de ese uso y para que su economía y vida en

sociedad sean ambientalmente sostenibles. En segundo término, las “apuestas territoriales” que a lo largo del tiempo han concretado y transformado el uso del suelo, tampoco han sido acompañadas de herramientas para hacerlas sostenibles. Además, una institucionalidad dispar reproduce, precisamente, el desencuentro entre las prioridades del crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. Las entidades encargadas de manejar recursos naturales para brindar servicios públicos tienen las mayores capacidades técnicas y financieras, en tanto que las enfocadas en el cuidado de esos recursos, o en controlar y minimizar los impactos de las actividades productivas, son débiles.

La búsqueda de la sostenibilidad, tomada seriamente, se hace cada vez más complicada y demanda mayores esfuerzos. Entre las acciones necesarias destacan el rediseño de la institucionalidad, la aceptación de la idea del ordenamiento territorial por parte de los actores económicos, y la asignación de una mayor prioridad financiera y política a este tema. Es impostergable que las dimensiones social, económica y ambiental se integren de manera clara en la forma de concebir el desarrollo humano; ninguna está aislada de las otras, pero a lo largo del tiempo las consideraciones ambientales han sido relegadas, hasta el punto de poner en riesgo la base material misma de ese desarrollo.

**Principales hallazgos**

- La matriz energética sigue dependiendo de los hidrocarburos (72%), cuyo

uso se incrementó un 25% entre 2008 y 2017.

- Aumentó la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas: pasó de 8,2% en 2016 a 14,4% en 2017.
- En una medición sobre sus prácticas ambientales, personas encuestadas en 2017 mostraron una brecha amplia con la situación ideal, es decir, aquella en que se realizan todas las prácticas de manera sostenible. El promedio es de 51 puntos sobre 100.
- En 2017 se registraron 26 acciones colectivas sobre temas ambientales. Aunque ello significó un descenso tras siete años de alta conflictividad, la cifra se mantiene alta como proporción del total de protestas del país.
- De 164 distritos de la GAM, 28 ya tienen urbanizado más del 85% de su territorio.
- De los 81 cantones del país, 42 tienen planes reguladores y solo 20 de estos abarcan la totalidad de sus territorios.
- Las pérdidas reportadas luego del huracán Otto y la tormenta tropical Nate representaron un 0,4% y un 1,3% del PIB de 2016 y 2017, respectivamente.
- Las instituciones ambientales que tienen tareas de control y regulación son las más débiles en financiamiento y autonomía, mientras que las más fuertes

son las que manejan recursos naturales para proveer servicios públicos o apoyar el crecimiento económico.

- Solo un 2,7% de la superficie marina se encuentra bajo algún esquema de protección, proporción lejana al objetivo de conservar un 10% de estas zonas que figura en las Metas Aichi para el 2020.

### Novedades del capítulo

- Se actualizan para el período 2010-2018 los indicadores de crecimiento urbano en la GAM, con datos a nivel de distrito.
- Se analiza la naturaleza, presupuesto y enfoque principal de 37 entidades públicas relacionadas con el uso, gestión y cuidado de los recursos naturales.
- Se realiza un estudio sobre el comportamiento de largo plazo de las acciones colectivas en materia ambiental, su distribución territorial y sus actores, con datos de 1992 a 2017.
- Por primera vez se recopila información amplia sobre el estado, uso y gestión de los recursos marino-costeros.
- Se incorporan estimaciones sobre el costo fiscal de la atención de los

desastres, en eventos como el huracán Otto y la tormenta Nate.

### Balance ambiental

En 2017 se profundizó la tensión entre la manera en que el país impulsa su crecimiento económico, y el débil papel que tiene la sostenibilidad ambiental en ese contexto. Se avanzó en la creación de herramientas formales de política, como sucede regularmente, y en los esfuerzos para generar información. Sin embargo, esas acciones no son suficientes para que la sostenibilidad sea un criterio que acompañe los procesos productivos y el comportamiento de los actores económicos y sociales en el uso del territorio y los recursos naturales. Esta tensión se expresa en al menos cuatro ámbitos, relacionados con el uso de los recursos naturales, “apuestas territoriales” insostenibles, el desarrollo de una institucionalidad pública dispar y una alta conflictividad social.

### Costa Rica es eficaz al aprovechar los recursos naturales, pero débil para controlar los impactos ambientales de su uso

En Costa Rica se hace un uso intensivo de los recursos naturales para proveer servicios de amplio acceso e impulsar el desarrollo, pero de una manera en que afecta negativamente la sostenibilidad ambiental. Hay limitaciones para controlar

los efectos de ese aprovechamiento: en materia de aguas residuales se camina lento y tarde, y las emisiones contaminantes derivadas del consumo de hidrocarburos son crecientes.

Como ejemplo de la eficacia en la provisión de servicios basados en el uso de recursos naturales, en 2017 se reportaron dos hechos relevantes. En primer lugar destaca la mayor generación de electricidad a partir de fuentes distintas al petróleo (99,7%) y el menor uso de plantas térmicas en doce años. El país reafirma así sus apuestas históricas, sobre todo en el aprovechamiento del recurso hídrico como eje central, del cual proviene la energía eléctrica que recibe el 99,4% de la población. Esto no implica omitir que toda fuente energética tiene impactos ambientales, y que otras menos perjudiciales no se aprovechan lo suficiente.

El segundo hecho relevante es el extendido acceso al agua para consumo humano y actividades productivas, aunque hay un uso muy intensivo y diferencias territoriales que generan conflictos importantes. En materia de acceso, entre 2010 y 2017 hubo mejoras en algunos indicadores, entre los que destaca el porcentaje de población que recibe agua potable<sup>14</sup> y con tratamiento.

Pese a los logros en el aprovechamiento de recursos en favor del desarrollo humano, persisten serias limitaciones para controlar y reducir los efectos residuales

CUADRO 1.3

### Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2017

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de electricidad a partir de fuentes limpias</li> <li>• Cobertura de agua potable</li> <li>• Cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales</li> <li>• Extensión de las áreas marinas protegidas</li> <li>• Conocimiento sobre la situación ambiental y los ecosistemas</li> <li>• Herramientas de política pública para la gestión ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brecha negativa entre la huella ecológica y la biocapacidad del territorio</li> <li>• Dependencia en la importación de hidrocarburos</li> <li>• Emisiones contaminantes</li> <li>• Ausencia de planificación urbana</li> <li>• Conflictividad socioambiental</li> <li>• Débil gestión de la institucionalidad ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vulnerabilidad del recurso hídrico</li> <li>• Extensión sembrada de productos orgánicos certificados</li> <li>• Número de especies amenazadas o en peligro</li> <li>• Sostenibilidad de los recursos marino-costeros</li> <li>• Impacto de los desastres</li> <li>• Gestión pública del sector pesquero</li> </ul>

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en 2017, con la tendencia observada en el período 2000-2016.

de tales usos. Por ejemplo, los patrones energéticos operan en direcciones opuestas: por un lado, mayor peso de fuentes renovables en la generación eléctrica, y por otro, mayor consumo de hidrocarburos, en especial para una flota vehicular que crece cuatro veces más que la población, pese a los compromisos adquiridos por el país para la reducción de emisiones contaminantes.

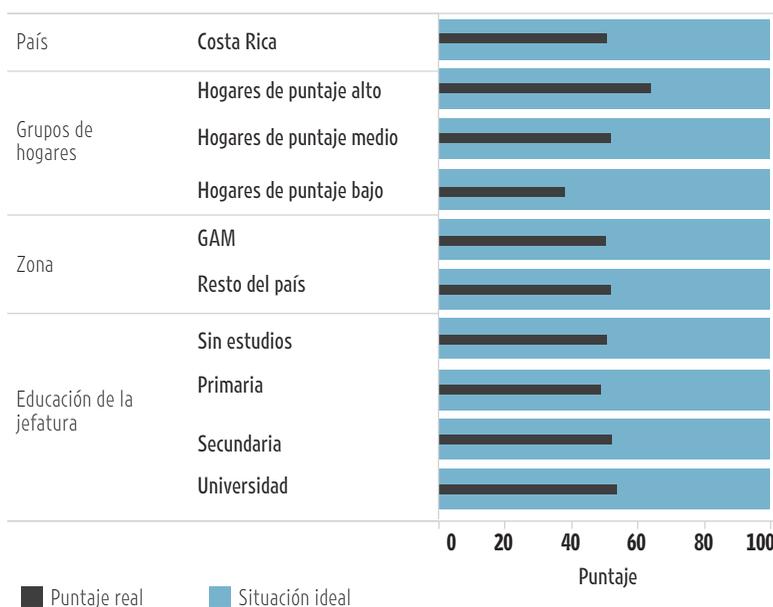
En general, entre 2008 y 2017 el uso de energía secundaria<sup>15</sup> creció un 22,8%, al pasar de 120.126 terajulios a 147.459 (DSE-Minae, 2018). En promedio, cerca de tres cuartas partes se cubrieron con hidrocarburos, y el resto con electricidad, coque y biomasa. En ese período, los combustibles fósiles no solo representaron la proporción más alta; también fueron la fuente que registró el mayor crecimiento absoluto (25%). El transporte se mantuvo como el principal consumidor de energía del país (60,4% del total), es decir, no hubo progresos sustantivos para diversificar y modificar la composición de la matriz energética en su conjunto.

Otro ejemplo que evidencia impactos negativos es el uso de los cuerpos de agua como repositorio de los residuos. No obstante, cabe resaltar que desde 2014 la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento aumentó significativamente, de 4,2 en 2014, a 8,2% en 2016 y a 14,4% en 2017 (Astorga Espeleta, 2018). El valor de este avance es aún muy bajo en relación con la media mundial, que es del 60% (WWAP-Unesco, 2017; Unesco, 2018), e insuficiente para un rezago de varias décadas que ha tenido impacto, sobre todo, en la calidad de las cuencas urbanas. Un hecho relevante del 2017 fue la publicación, por primera vez, de una Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales, para el período 2016-2045.

Además del uso de recursos naturales para fines productivos, los patrones de comportamiento ciudadano generan efectos negativos en la sostenibilidad ambiental. Con base en la “Encuesta sobre patrones y percepciones ciudadanas sobre medioambiente y condiciones para el cambio”, realizada por el PEN en junio de 2017, un análisis de Segura (2018) midió cuánto se aleja la ciudadanía de las prácticas más sostenibles.

GRÁFICO 1.16

### Puntaje en prácticas ambientales y brecha con respecto a la situación ideal, según características. 2017



Fuente: Segura, 2018, con datos de la “Encuesta sobre patrones y percepciones ciudadanas sobre medioambiente y condiciones para el cambio”, del PEN.

La encuesta aplicó baterías de preguntas sobre conductas concretas (en cuanto a consumo, manejo de residuos, transporte, uso de agua y energía, entre otros), conocimientos y conciencia ambiental. En las respuestas se puede identificar el puntaje ideal (la opción más favorable) y compararlo con el real obtenido por las personas entrevistadas. Se consideraron 114 preguntas y se escalaron linealmente para que tomaran valores de entre 0 y 100, donde 100 es el ideal y se interpreta como una sociedad que lleva a cabo todas las mejores acciones posibles. Los resultados evidencian que las prácticas y actitudes de la población distan mucho del ideal. El promedio es de apenas 51 puntos sobre 100. Aunque hay algunas diferencias, al analizar por edad, zona de residencia, educación o ingresos, todos los grupos están cercanos a la media, es decir, no hay diferencias significativas entre ellos en cuanto a su comportamiento ambiental (gráfico 1.16).

#### Apuestas territoriales aumentan insostenibilidad ambiental

La información del 2017 permite concluir que en Costa Rica el uso del

territorio sigue tres grandes patrones. Uno de ellos es el crecimiento urbano, que se analiza en la sección “Miradas a profundidad”.

El segundo patrón es la apuesta por esquemas de conservación de ecosistemas, tanto en áreas legalmente protegidas y apartadas de usos económicos, como a partir de incentivos para la preservación de bosques. En 2017 e inicios de 2018 se crearon dos nuevas áreas marinas de manejo: Cabo Blanco y Bahía Santa Elena, lo cual refuerza la tendencia reciente de corregir el abandono histórico de la zona marítima. No obstante, la sostenibilidad de los esfuerzos enfrenta riesgos, no solo por las amenazas de la presión humana, sino por las debilidades para hacer gestión pública y generar conocimiento sobre el estado de la biodiversidad protegida. Por ejemplo, varias mediciones reportan aumentos en el número de especies de flora y fauna amenazadas.

Los esfuerzos de conservación le generan réditos al país, en forma de turismo, imagen internacional e incluso servicios directos. Una valoración económica de los bienes y servicios ambientales<sup>16</sup>, que

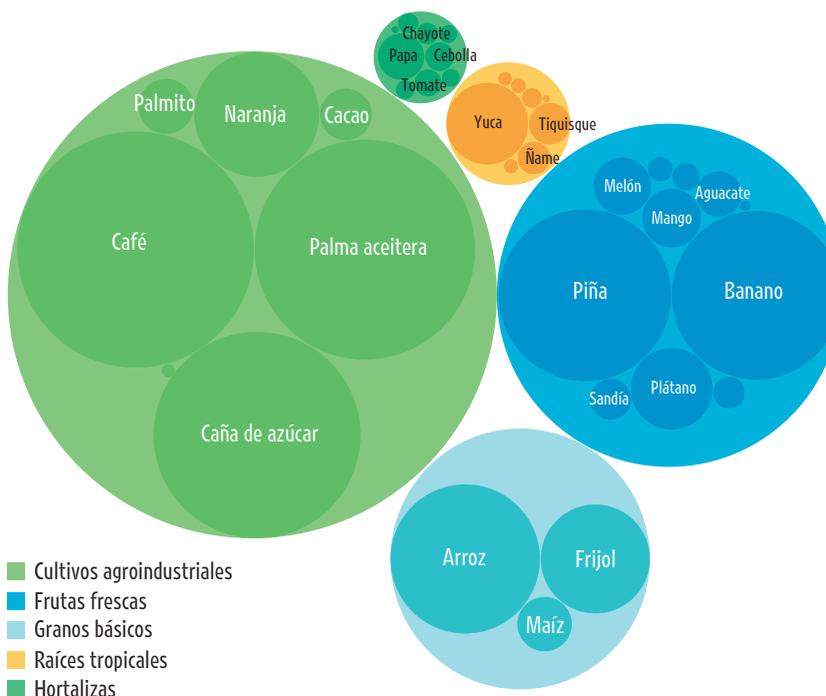
publicó el Proyecto Humedales, estimó que siete humedales<sup>17</sup> de importancia internacional (sitios Ramsar) aportan a la economía 3.215 millones de dólares anuales (Proyecto Humedales, 2017). Esta evaluación contempla tanto el uso actual de estos bienes, como su disponibilidad futura.

El tercer patrón analizado en este Informe es el uso del territorio para actividades agropecuarias, el cual ha experimentado grandes cambios, como resultado de un conjunto de políticas –en parte impulsadas por el Estado y en parte motivadas por el comportamiento de los mercados nacional e internacional– que llevaron a dar más preponderancia a cultivos no tradicionales. Esta situación condujo a una concentración en productos para la exportación que en su mayoría se siembran fuera del Valle Central. Actualmente, el café, la palma aceitera, la caña de azúcar, el banano y la piña aglutinan cerca del 70% de la superficie agrícola total (gráfico 1.17).

Toda esta apuesta productiva ha sido acompañada por una intensa aplicación de agroquímicos. De forma reiterada diversos estudios han advertido sobre las dañinas consecuencias de esta práctica para el ambiente y la salud pública. No se tuvo acceso a datos sobre el uso de estos insumos en el año bajo análisis, pero nueva información confirma la tendencia. En junio de 2018 se dieron a conocer los resultados preliminares del estudio “Caracterización de las prácticas agrícolas y el uso y manejo de agroquímicos en el cultivo de piña, para la implementación de buenas prácticas agrícolas”, realizado por el Centro de Investigación de Contaminación Ambiental de la UCR a partir de muestras tomadas durante dos años en veintidós fuentes superficiales y diez subterráneas. El análisis detectó la presencia de plaguicidas en los cuerpos de agua que abastecen a las comunidades de Aguas Zarcas, Pital y Venecia de San Carlos, Río Cuarto y Sarapiquí. Entre otras sustancias se encontró ametrina y bromacil, ambas utilizadas en el cultivo de piña (CICA-UCR, 2018). Es oportuno recordar que en 2017 se prohibió el uso de bromacil en Costa Rica (decreto 9945).

GRÁFICO 1.17

Área sembrada, por principales productos agrícolas, según tipo de actividad. 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Sepsa-MAG, 2018.

### Brechas sociales y desorden territorial configuran riesgo de desastres

Una consecuencia directa de la falta de ordenamiento territorial, sobre todo en el área urbana, es el riesgo de desastres. Aunque se ha adoptado una serie de instrumentos nacionales e internacionales de gestión en esta materia, las condiciones sociales, económicas y estructurales del país siguen configurando una alta vulnerabilidad en la población y el territorio. Los efectos de esta situación han sido particularmente palpables en los últimos años, por eventos naturales de mayor frecuencia y magnitud, que han puesto en evidencia la necesidad de ordenar el uso del suelo para prevenir y minimizar los impactos provocados por esos fenómenos.

En 2017 se registraron 841 eventos, cifra superior a la media de los últimos doce años (808). El más dañino fue la tormenta tropical Nate (ocurrida solo once meses después del huracán Otto),

que fue responsable del 90% del total de desastres (DesInventar, 2018). Pese a que este fenómeno alcanzó el rango de huracán una vez que salió de Costa Rica, sus efectos fueron significativamente mayores que los ocasionados por el huracán Otto en 2016.

Entre los daños causados por Nate se cuentan 14 personas fallecidas (4 más que las registradas para Otto) y 11.517 que debieron ubicarse en los 179 albergues que se establecieron temporalmente. En términos territoriales, hubo afectación en 76 cantones, y Puntarenas fue la provincia más impactada (42,9% del total de pérdidas económicas). Por sectores, se mantuvieron las tendencias reportadas en anteriores entregas de este Informe. Las mayores pérdidas se dieron en infraestructura vial: 236.000 millones de colones (72%) y en viviendas: 985 deben reubicarse, 346 repararse y 274 reconstruirse. Se estima que para ello se requerirá un presupuesto que supera los 21.000 millones de colones (CNE, 2018).

La atención de estos efectos podría ampliar aun más el déficit en las finanzas del Gobierno. De acuerdo con Zárata (2018), las pérdidas reportadas luego del huracán Otto y la tormenta Nate representaron un 0,4% y un 1,3% del PIB de 2016 y 2017, respectivamente; un 2,4% y un 6,7% de los ingresos fiscales de cada año. En el primer caso, para recuperar las condiciones de inicios de 2016 en infraestructura vial, educación, agricultura y otros, el Estado debería destinar un monto equivalente a un 2,5% de todos sus ingresos y un 1,3% del Presupuesto Nacional de ese año; pero dado que la recaudación tributaria es insuficiente, el endeudamiento aumentaría un 2,9%. En el caso de Nate, la cifra requerida para volver a la situación previa al fenómeno representa un 3,6% del Presupuesto de 2017 y un incremento de 7,9% en la deuda. En la periferia la situación es más grave. Por ejemplo Buenos Aires, el cantón más afectado por la tormenta, requiere una suma diez veces superior al presupuesto de su Municipalidad para 2017 (3.829 millones de colones).

Las acciones en materia de ordenamiento territorial y el combate de los rezagos sociales y regionales han sido insuficientes para atenuar los riesgos en la población más vulnerable. En escenarios de cambio climático, estas debilidades se agudizan. Por ello es relevante que los esfuerzos hayan comenzado a tener una orientación más clara hacia el campo de la adaptación, que es justamente el que propicia la reducción de riesgos. En ese sentido, en 2017 se oficializó la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (decreto 41091-Minae).

### Miradas a profundidad

En esta sección se analizan tres temas específicos, relacionados con la gestión institucional y las limitaciones que tiene el país para convertir la sostenibilidad ambiental en un criterio que acompañe la evolución en otros ámbitos del desarrollo humano. Se trata de asuntos que en ediciones anteriores han sido calificados como retos centrales, sea por su amplitud o porque han carecido de información sistemática y actualizada para ser evaluados adecuadamente.

### Nuevas tendencias en el crecimiento urbano de la GAM

En sus últimas entregas, el *Informe Estado de la Nación* analizó el crecimiento urbano en el país y sus implicaciones ambientales, sociales y económicas. En la Gran Área Metropolitana (GAM) se identificaron patrones de expansión dispersa y serios problemas de movilidad, alto impacto ambiental y riesgo de desastres; y en las llamadas “ciudades intermedias” se observó la reiteración de los mismos esquemas.

En las últimas tres décadas, las dinámicas económicas y sociales incentivaron una rápida expansión horizontal de la GAM. Sin embargo, en el período 2010-2018 se registró un aumento en la densidad poblacional, fenómeno que se explica por la tendencia al agotamiento de terrenos aptos para urbanización (recuadro 1.1) y la mayor cantidad de construcciones verticales, más que por un cambio en la forma desordenada y sin planificación territorial en que se han desarrollado las zonas urbanas, no solo en la GAM sino en todo el país.

#### RECUADRO 1.1

#### Los mejores terrenos para urbanización en la GAM tienden a agotarse

Las tendencias constructivas de las últimas tres décadas están llevando al agotamiento de los terrenos aptos para urbanizar en la GAM. Este fenómeno se explica por las características del marco regulatorio existente, así como por factores geográficos y de mercado. Como muestra el mapa 1.3, un 30% de los distritos ya urbanizó gran parte de su espacio, luego de varias décadas de expansión: del total de 164, 28 ya tienen ocupado más del 85%.

En el primer campo, el Plan Regional de Desarrollo Urbano de la GAM, de 1982 (Plan GAM 82), estableció un “anillo de contención” que definía una zona de 42.200 hectáreas para el desarrollo urbano y 152.500 de “zona especial de protección”. Sin embargo, no se crearon las herramientas técnicas, jurídicas e institucionales para hacer efectiva esa regulación, ni para seguir un esquema de ordenamiento territorial dentro o fuera del límite fijado. El 75% de las viviendas ubicadas dentro del anillo es horizontal, es decir, rápidamente el suelo fue ocupado por edificaciones de uno o pocos pisos y en baja densidad. En consecuencia, la proporción construida en esa zona pasó de 49,7% en 1986, a cerca de 82,1% en 2018, lo que deriva en el agotamiento de la tierra libre cerca de los centros de las ciudades. Esta tendencia es notoria en las áreas donde se concentra la vivienda

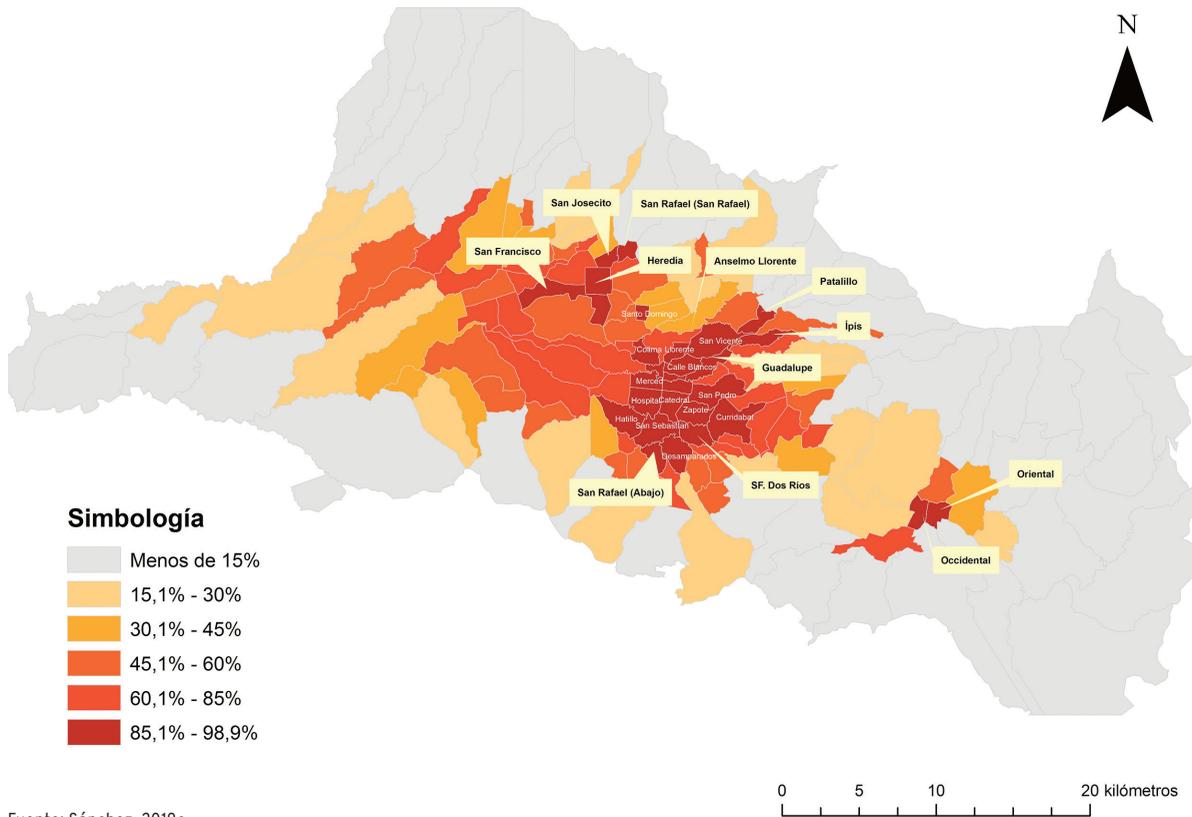
de interés social al sur y noreste de San José, así como al sur de Heredia. Lo anterior no significa que el 18% de terreno restante está disponible para urbanizar, debido a tres aspectos:

- No cuenta con las condiciones mínimas de infraestructura vial, sanitaria, de recursos hídricos y servicios urbanos y, por tanto, carece de conectividad, integración y jerarquía. En otras palabras, se trata mayoritariamente de tierras deficitarias en términos de viabilidad urbana.
- Las áreas desarrollables están relativamente alejadas de las ciudades: por ejemplo, al suroeste de Alajuela (La Garita, Turrúcares) o al oeste de Cartago (Tobosi). Esto implica una relación negativa entre los tiempos de viaje versus superficie disponible y un sacrificio en calidad de vida, lo cual es grave, en particular, para los sectores de menores ingresos.
- El espacio entre los mayores remanentes de tierra y el centro de las ciudades está reservado para zonas industriales pesadas: Coris en Cartago y Ciruelas-El Coyol en Alajuela.

Fuente: Sánchez, 2018c.

MAPA 1.3

Porcentaje urbanizado del área, por distritos en la GAM. 2018

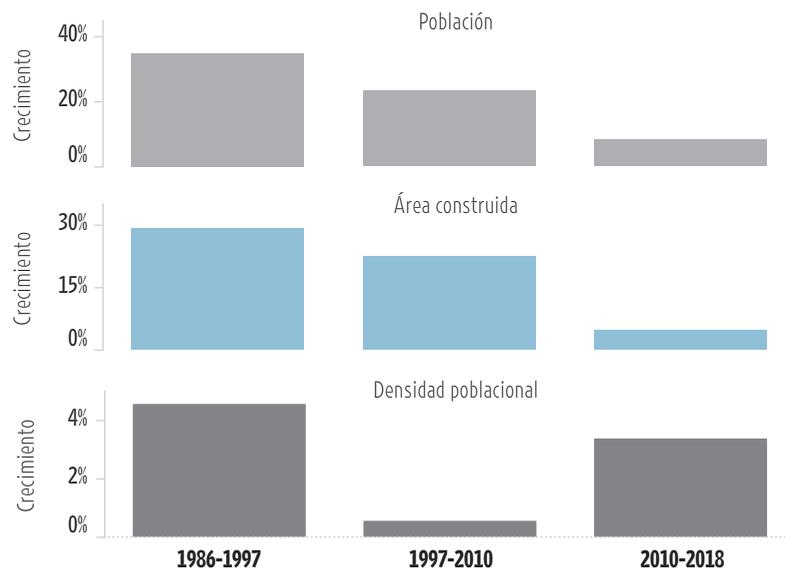


Fuente: Sánchez, 2018c.

En 1986, el área urbana de la GAM era de aproximadamente 20.986 hectáreas; en 1997 alcanzó 27.044 y en 2010 llegó a 33.088. Esto representa un crecimiento absoluto cercano al 23% en ese período (Sánchez, 2015). Según estimaciones para el 2018 (Sánchez, 2018c)<sup>18</sup>, hoy esa área ronda las 34.639 hectáreas, equivalentes a una expansión de 1.551 hectáreas con respecto al 2010. La tendencia al agotamiento del área disponible para urbanización ha provocado que el crecimiento inmobiliario de la GAM gire hacia un desarrollo más vertical. Esto bajó las tasas de expansión y mejoró relativamente la densidad (es decir, la relación entre la cantidad de habitantes y el área urbana<sup>19</sup>). Entre 1997 y 2010 no hubo cambios sustantivos en este indicador, pero entre 2010 y 2018 se registró un aumento de 3 puntos, muy superior a los 0,4 puntos de los trece años previos (gráfico 1.18). Esto significa que la GAM

GRÁFICO 1.18

Tasa de crecimiento de indicadores urbanos en la GAM



Fuente: Sánchez, 2018c, con datos del INEC, Sánchez, 2015 y Pérez y Pujol, 2011.

crece mediante el uso de espacios vacíos en los bordes (hacia las zonas de montaña al sur y al norte) o dentro de áreas urbanas consolidadas, y no tanto por dispersión lejana al área ya construida, como fue la tónica por décadas y está sucediendo en la actualidad en las ciudades fuera de la GAM.

Este cambio en la tendencia del desarrollo urbano de la GAM no implica, por sí mismo, la solución de otros problemas del modelo de ciudad que se viene comentando. Sin herramientas de ordenamiento territorial adecuadas ni visión regional, la mayor densidad de algunos puntos o las construcciones verticales no necesariamente resolverán el alto impacto económico, social y ambiental de los patrones de movilidad y transporte, dado que no fueron procesos planificados.

El análisis de la base de datos de permisos de construcción del INEC para el período 2013-2016, usando la variable “área construida” para diferentes categorías de uso del suelo<sup>20</sup>, muestra que en esos años el 50% se desarrolló en 21 distritos, con una marcada concentración hacia el oeste. Además, los condominios y apartamentos pasaron de representar un 5,2% del total del área construida en 1990, al 25,2% en 2017. El 80% se localiza en 24 distritos, también sobre todo en zonas hacia el oeste y norte del centro de la GAM.

Como se ha venido señalando, Costa Rica, como muchos otros países en vías de desarrollo, carece de una ley de ordenamiento territorial, y los instrumentos efectivos en ese ámbito son sumamente escasos. Tanto en el plano regional como en el nacional existen regulaciones detalladas sobre construcción, pero la creación de herramientas robustas de política pública para el ordenamiento del territorio está bloqueada, entre otros aspectos, por el complejo entramado institucional y normativo existente. Algunos inconvenientes son objeto de debate o generan puntos de vista divergentes entre consultores, especialistas y entidades involucradas en distintas etapas del proceso (véase, por ejemplo, Sánchez, 2018c y Astorga Gättgens, 2018).

A mediados de 2018, 20 de los 81 municipios del país<sup>21</sup> tenían un plan

regulador cantonal (PRC) que abarcara la totalidad de su territorio, y otros 22 contaban con instrumentos parciales. Es decir, apenas el 52% de los cantones tenía un PRC; además muchos de ellos están desfasados: 15 fueron aprobados antes de 1997, 17 entre 1998 y 2007, y únicamente 9 en los últimos diez años<sup>22</sup>. La falta de actualización o la ausencia de PRC constituyen un serio problema. A nivel regional solo la GAM tiene un instrumento vigente: el Plan Regional de Desarrollo Urbano de la GAM de 1982 (Plan GAM 1982). Dado su desfase temporal, por más de una década se han realizado, sin éxito, varios intentos para sustituirlo. El más reciente se plasmó en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana 2013-2030 (Plan GAM 2013), cuya aplicación está suspendida desde el 2015 por una acción de inconstitucionalidad (expediente 14-019525-0007-CO).

#### Institucionalidad ambiental es dispar, en detrimento de la sostenibilidad

Durante varios años, este Informe ha advertido que parte de los problemas ambientales del país se debe a limitaciones estructurales en los entes encargados de la gestión en este campo, no solo por falta de capacidades (técnicas o financieras), sino por trabas derivadas del diseño mismo de esa institucionalidad. Entre los organismos vinculados de alguna forma con el ambiente, los más fuertes no tienen un enfoque exclusivo en esta área, sino que se encargan del uso de los recursos naturales para el logro de otras metas de desarrollo; en cambio, las entidades que tienen las tareas de protección, control y regulación ambiental, son débiles o tienen competencias y capacidades dispersas, traslapadas o restringidas.

Una valoración general permite afirmar que el desarrollo de la institucionalidad ambiental es dispar desde el punto de vista de sus objetivos. Usando como insumo principal la base de datos de entidades públicas del PEN<sup>23</sup>, este estudio identificó 37 órganos que están relacionados o tienen competencias en la materia, y que de aquí en adelante se denominarán “sector ambiental”<sup>24</sup>. Dado que la unidad de análisis de la base de datos es la “entidad pública”<sup>25</sup>, no se consideran

los cambios sufridos por dependencias o departamentos que carecen, por ejemplo, de personería jurídica.

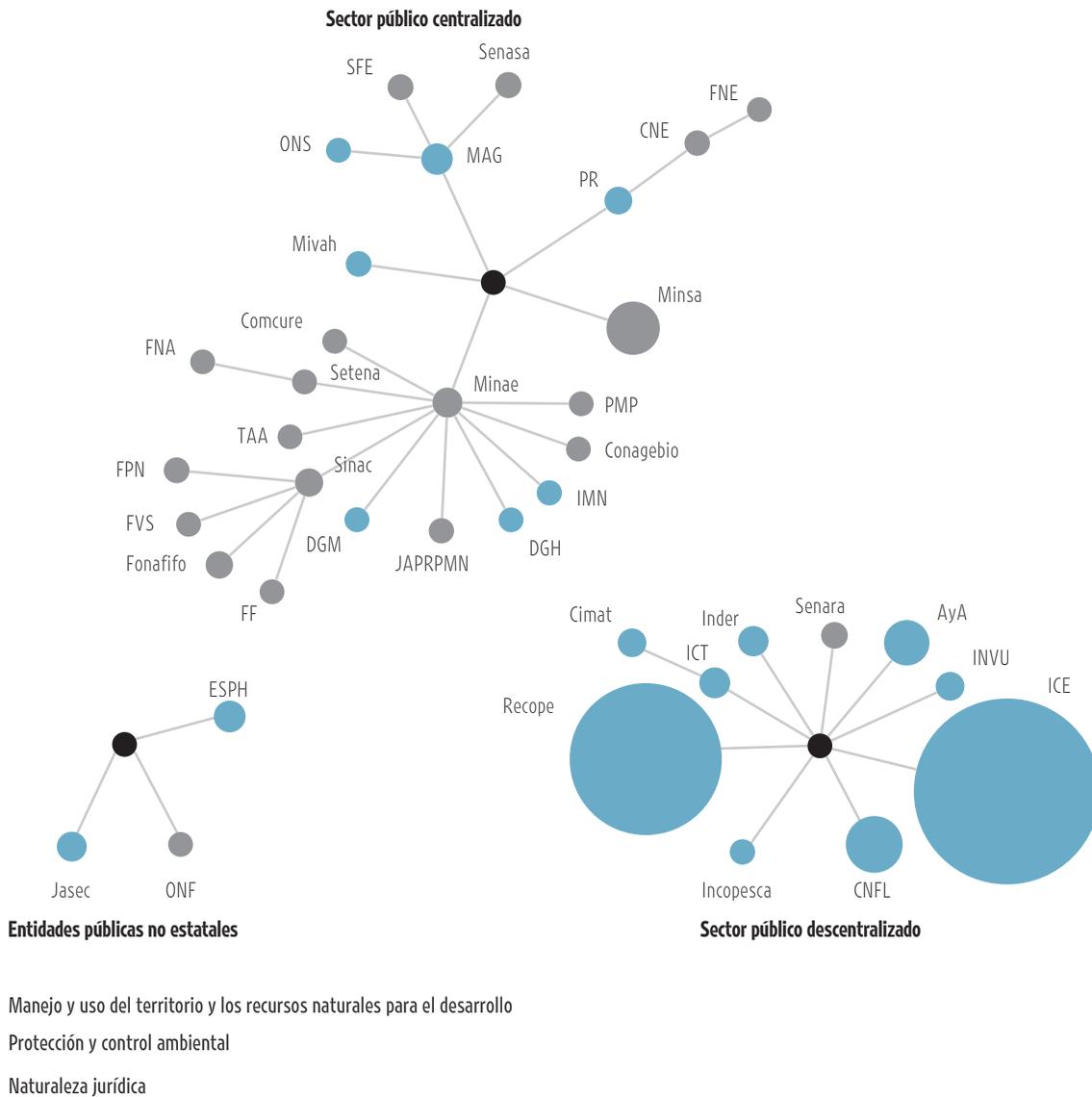
El sector pasó de 20 entidades en 1990 a 37 en 2017. En ese período tomaron preponderancia (sin llegar a ser mayoritarios) los nuevos órganos encargados expresamente de la gestión y regulación ambientales: 11 de las 15 instituciones que tienen esa condición se fundaron en esos años (por ejemplo el Minae, el Sinac y el Fonafifo). Más de la mitad de estos entes (21 de 37) son órganos desconcentrados, lo cual implica limitaciones en la disponibilidad presupuestaria y la autonomía para organizar sus propias contrataciones administrativas y de personal. Pero hay una diferencia en términos económicos: gran parte de las tareas de regulación han sido asignadas a entes que tienen capacidades jurídicas y financieras restringidas, mientras que los mejor financiados suelen estar orientados a apoyar el crecimiento económico y el bienestar social; aunque tengan objetivos ambientales, esta no es su agenda principal. Entidades de control y protección, o responsables de medir y evitar impactos ambientales (como el Minae, el Sinac y la Setena) en general cuentan con pocos recursos, si se comparan con aquellas cuyo énfasis es la promoción de actividades productivas o la prestación de servicios (como el ICE, Recope, la CNFL y el AyA). En el gráfico 1.19 se evidencia esa disparidad funcional y presupuestaria.

#### Aumenta la conservación, pero persiste el uso insostenible de los recursos marinos

Pese a que en la última década se ha visto un mayor interés en el tema, en el largo plazo Costa Rica no ha otorgado una alta prioridad ni ha tenido una visión clara y estructurada sobre la gestión de sus recursos marino-costeros, tanto en términos de su conservación como de la sostenibilidad de su aprovechamiento. Los esfuerzos recientes de ordenamiento territorial marino —dignos de reconocimiento— afrontan grandes rezagos de información sobre el estado de la biodiversidad, una explotación desordenada e insostenible, y recurrentes conflictos sociales e institucionales. Esto se deriva de un marco normativo disperso y una

GRÁFICO 1.19

**Entidades públicas<sup>a/</sup> relacionadas con el ambiente, según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica**



a/ Los nombres completos de las instituciones pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

Fuente: Durán, 2018, con información de la base de datos de entidades públicas del PEN y de la CGR.

institucionalidad débil y fragmentada, que replica la valoración sobre el tema ambiental en su conjunto, con pocas capacidades y escaso compromiso de los actores privados.

Costa Rica concentra el 3,5% de las especies marinas registradas en el mundo (Wehrmann, et al., 2009). Esto la posiciona a nivel internacional como un "punto caliente" de biodiversidad, y le impone el reto de desplegar esfuerzos

para garantizar su adecuada protección y gestión. En 2017, como resultado del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre un conflicto de límites con Nicaragua, la superficie marina nacional ganó un 2,6%. Esta zona no solo cumple importantes funciones ecosistémicas, sino que tiene usos productivos relevantes, como la pesca, el desarrollo turístico y actividades de maricultura y desalinización. Adicionalmente, las costas

albergan siete puertos, por los que transita el 80% de las exportaciones costarricenses (LegisComex, 2015).

No se cuenta con estadísticas actualizadas y desagregadas sobre las descargas o ventas de productos pesqueros, una debilidad que reiteradamente se le ha señalado al Incopeca. Algunos indicadores, vistos en el largo plazo, sugieren una posible sobreexplotación y el agotamiento de recursos específicos. Por ejemplo, el

número de desembarques muestra tendencias decrecientes desde inicios del presente siglo, después de alcanzar un máximo de 27.214 toneladas en 2001.

Junto al problema de la sobreexplotación, existen al menos tres prácticas que amenazan la estabilidad de los recursos y ecosistemas marino-costeros: el uso de artes ilegales, la pesca de poblaciones juveniles y el deficiente manejo de especies.

Los mares y costas albergan un rico capital natural, que da lugar a valiosos flujos de servicios, bienes ambientales y réditos económicos. Pese a esto, y a que los mares representan el 92% del territorio bajo jurisdicción del Estado costarricense, su ordenamiento no está contemplado en la Política Nacional del Ordenamiento Territorial 2012-2040, ni se cuenta con estructuras que aseguren su gobernanza (Mivah, 2012). Hay algunos esquemas de protección o manejo que han crecido notoriamente en los últimos años. Tras la declaración de las áreas marinas de manejo Cabo Blanco (decreto 40442-Minae), en junio de 2017, y Bahía de Santa Elena (decreto 41171-

Minae), en junio de 2018, la superficie protegida alcanzó un 2,7% del total. El punto es que ese porcentaje está lejos del objetivo de conservar un 10% de las zonas marinas y costeras, establecido en las Metas Aichi<sup>26</sup> para el 2020.

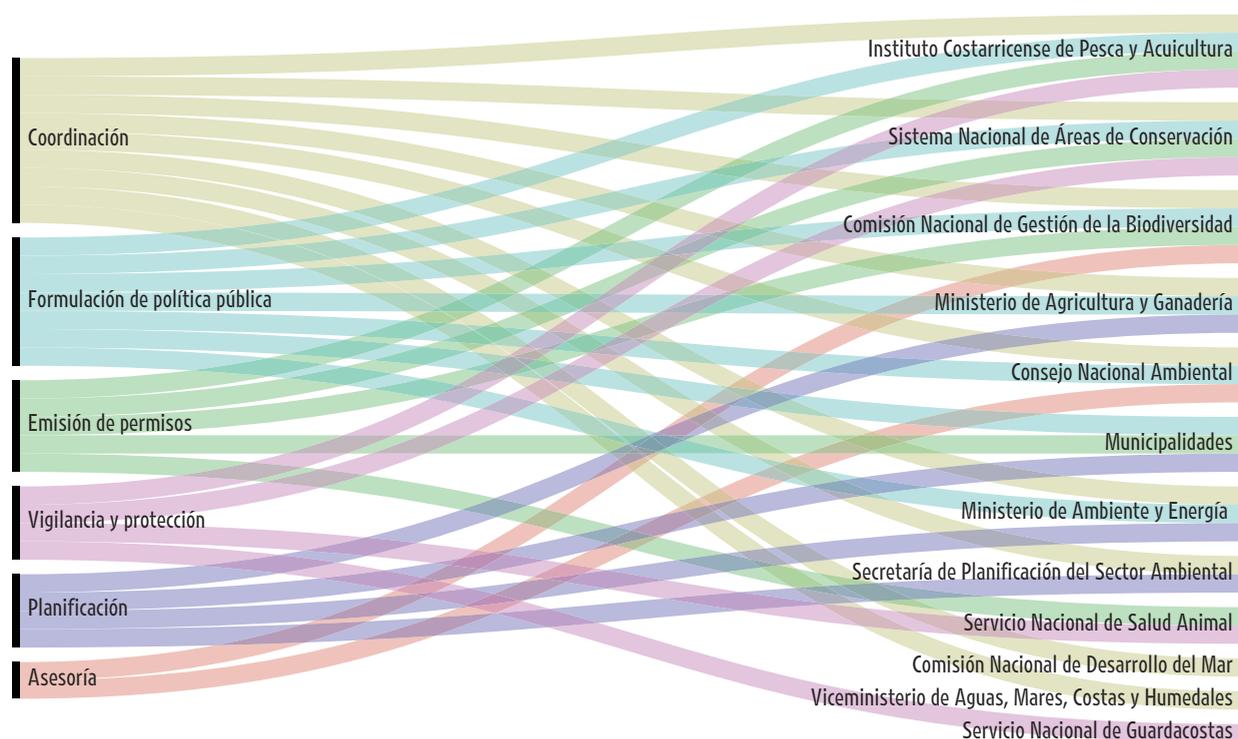
Al igual que el resto del sector ambiental, el relacionado con el uso y conservación de los recursos marino-costeros tiene un marco normativo e institucional cuyo diseño y capacidades dificultan la gestión adecuada y el logro de la sostenibilidad. Existe al menos una docena de instituciones públicas, entre las que figuran ministerios, municipalidades, consejos y secretarías, con atribuciones y tareas en esta materia (Ross et al., 2018 y Cabrera, 2018). Como se observa en el gráfico 1.20, sus campos de acción son muy variados, desde la asesoría técnica y la planificación, hasta la coordinación, la vigilancia y la protección. Pero resaltan los altos niveles de superposición entre las funciones de una y otra instancias; por ejemplo, nueve tienen facultades de coordinación y cinco fungen como emisoras de permisos.

En 2017 resaltan dos conflictos relacionados con este tema. En primer lugar figura la tensión generada por la designación del Incopecsa y el MAG como las autoridades científica y administrativa de la convención Cites, respectivamente. Con ella se elimina la participación de una instancia científica colegiada en la emisión de permisos y certificados para la exportación de especies pesqueras y acuícolas. Un proceso contencioso-administrativo (aún no resuelto) busca la anulación del decreto que sustenta esta medida. Mientras tanto, varias toneladas de aleta de tiburón siguen almacenadas a la espera de autorización para su venta.

El segundo motivo de protesta fue el proyecto de “Ley para el ejercicio sustentable de la pesca semiindustrial camaronera en Costa Rica” (expediente 18968), que pretendía reinstaurar la pesca de arrastre, a cambio de utilizar un dispositivo excluidor de peces para evitar los impactos ambientales. Cabe recordar que en 2013 la Sala Constitucional ordenó al Incopecsa “no otorgar ningún permiso, autorización o licencia

GRÁFICO 1.20

### Instituciones vinculadas a la gestión de recursos marino-costeros y áreas de competencia



nuevos, ni renovar los vencidos, ni tampoco reactivar los inactivos para la pesca de camarón con redes de arrastre de fondo” (voto 2013-10540). Muchas organizaciones consultadas se opusieron al proyecto, en particular por la falta de estudios técnicos que justifiquen las acciones contempladas para atender los impactos socioambientales. Del voto

10540 se desprende que es necesaria una reforma “legal” (en sentido formal) y no “normativa”. Por esta razón la Sala anuló el acuerdo de la Junta Directiva del Incopesca (AJDIP/474/2017) que regula el otorgamiento de “nuevas licencias de pesca”, distintas a las suspendidas en 2013 (Cabrera, 2018).

**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:** *Gestión del riesgo y cambio climático en Costa Rica*, de Alice Brenes (UNA) y Pascal Girot (UCR); *Normativa ambiental y capacidades regulatorias del Estado*, de Jorge Cabrera (UCR); *Agricultura y sostenibilidad ambiental en Costa Rica*, de Karen Chacón (PEN); *Estado y uso de los recursos naturales*, de Lenin Corrales (Catie); *Análisis histórico de la conflictividad socio ambiental en Costa Rica*, de Vladimir González y Denis Araya (PEN); *Evolución de la institucionalidad pública relacionada con la gestión ambiental y dispersión de competencias en la materia*, de Alonso Ramírez (UCR); *Uso, manejo y conservación de los recursos marino costeros en Costa Rica*, de Erick Roos, Mariana Blanco, Jorge Jiménez, Marco Castro y Alberto Quesada (MarViva) y *Situación del ordenamiento territorial en Costa Rica y caracterización del uso del territorio en la GAM*, de Leonardo Sánchez (ProDUS-UCR).

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:** *Ordenamiento ambiental del territorio: situación y perspectivas en Costa Rica*, de Allan Astorga (consultor); *Análisis de los patrones medioambientales de las personas en Costa Rica*, de Rafael Segura (PEN); *Características de las fincas, sus dueños y el entorno en el índice de prácticas agropecuarias sostenibles*, de Guido Barrientos (PEN); *Índices distritales de riesgo de desastres por eventos lluviosos extremos en Costa Rica*, de Nazareth Rojas (IMN-Minae).

**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 Nicolás Boeglin, Jorge Cabrera y Alonso Ramírez (UCR), Tatiana Mora (Defensoría de los Habitantes), Bernardo Aguilar y Yasmin Granados (Fundación Neotrópica), Lenin Corrales (Catie), José Miguel Zeledón (Dirección de Aguas-Minae), Rosendo Pujol (ProDUS-UCR), Rodrigo Rojas (ICE), Allan Astorga (consultor), Nuria Chavarría (Setena-Minae), Mauricio Álvarez (Kioscos Ambientales), Mauricio Castillo (Sinac-Minae), Alberto Mora, Manuel Alfaro, Natalia Morales, Vladimir González, Ronald Alfaro, Guido Barrientos y Jorge Vargas Cullell (PEN).

**Un agradecimiento especial** a Ariel Solórzano, Rafael Segura, María Estelí Jarquín y Esteban Durán, por la colaboración en las estimaciones estadísticas, la elaboración de gráficos y diagramas, el procesamiento y análisis de datos, y a José Alfaro por su apoyo en la construcción de la base de datos sobre denuncias ambientales.

**Por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo** se agradece a María Luisa Fournier (IRET-UNA), Jimmy Fernández (Recope), Ángela González (Conagebio), Darner Mora, Yamileth Astorga, Viviana Ramos, Felipe Portuguez, Arcelio Chavez (AyA); Moises Mug, Berny Marín, Marvin Mora (Incopesca); Luis Ávila, Henry Morales (Bomberos de Costa Rica); Yetty Quirós (Sepsa-MAG); Arturo Molina, Alfonso Herrera (DSE-Minae); Mario Coto, Vera Salazar (Sinac); Roberto Ramírez (Senara); José Miguel Zeledón, Herberth Villavicencio (Dirección de Aguas, Minae); Rafael Monge (Ceniga-Minae); Ana Lucrecia Guillén (Fonafifo); Alfonso Barrantes, Sebastián Ugalde (ONF); Walter Zavala (Contraloría

Ambiental-Minae); Maricela Rodríguez (TAA); Laura López, Flor Moya (Defensoría de los Habitantes de la República); Lorena Mariño, Rodrigo Morales, Jorge Mario Montero, Javier Bonilla, Marianella Rodríguez, Rolando Portilla (ICE); Víctor Beita, Ricardo Orozco (UNA); Jeniffer Hidalgo (RTV); Virgilio Espinoza (ICT); Karen Vásquez (Red de Reservas Privadas); Ingo Wehrtmann, Jorge Cortés (Cimar-UCR); Juan Robalino (UCR); Susana Rodríguez (Aressep); Lilliam Marín (CGR); Rosendo Pujol (ProDUS-UCR) y Nuria Chavarría (Setena).

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 5, 11 y 13 de junio y 31 de julio de 2018, con la participación de Jairo Aguilar, Bernardo Aguilar, Alonso Alfaro, Mario Alvarado, Francisco Angulo, Andrés Araya, Allan Astorga, Yamileth Astorga, Luis Ávila, Annika Berlin, Mariana Blanco, Nicolás Boeglin, Alice Brenes, Jorge Cabrera, Vicky Cajiao, Carla Campos, Javier Carazo, Diddier Chacón, Nuria Chavarría, Evelyn Conejo, Carlos Cordero, Adriana Cordero, Lenin Corrales, Jorge Cortés, Iván Delgado, Juan Diego Naranjo, Nancy Gamboa, Ivania García, Adolfo Gell, Jasmín Granados, Gustavo Induni, José Manuel Valverde, Berny Marín, Lorena Mariño, Alberth Mata, Silvia Matamorros, Cinthya Meneses, José Miguel Zeledón, Arturo Molina, Catalina Molina, Carlos Montenegro, Marvin Mora, Tatiana Mora, Mario Peña, Carlos Picado, Rosendo Pujol, Marco Quesada, Alonso Ramírez, Roberto Ramírez, Javier Rodríguez, Erick Roos, Leonardo Sánchez, Ricardo Sánchez, Marco Solano, Vivianne Solís, Daniel Soto, Karen Tat, Karol Ulate, Silvia Valentinuzzi, Elidier Vargas, Hannia Vega, Mauricio Vega, Roberto Villalobos, Herberth Villavicencio e Ingo Wehrtmann.

**La revisión y corrección de cifras** fueron realizadas por Ariel Solórzano y Karen Chacón.

## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

## Fortalecimiento de la democracia

**Síntesis del capítulo**

En 2017 e inicios de 2018 el régimen de derechos y libertades políticas sobre el que se sustenta la democracia costarricense se mantuvo vigoroso. En este período se celebró un nuevo proceso electoral limpio, transparente y sin cuestionamientos. No obstante, en términos de su aporte al desarrollo humano de la democracia como sistema de gobierno, en el balance, tuvo un desempeño mayoritariamente negativo. Por una parte, escándalos públicos vividos en forma simultánea por los tres poderes de la República pusieron en tela de juicio la gestión de sus autoridades y erosionaron la confianza ciudadana en la institucionalidad. Por otra, el Ejecutivo –como cabeza de gobierno– y el Legislativo no lograron articular respuestas a problemas urgentes y estructurales del estilo de desarrollo nacional. Y, para complicar más la situación, el Poder Judicial entró en una crisis de gobernanza política que provocó la renuncia de su Presidente y nuevas plazas vacantes en el Corte Suprema de Justicia.

El desenlace de los comicios de 2018 complicó aun más la gobernanza política del país. El PAC logró la continuidad en el Ejecutivo, pero su presencia legislativa se debilitó una vez más, pues pasó de la segunda a la tercera posición entre las fuerzas representadas en el Congreso.

Las dificultades del sistema político no impidieron algunos avances destacables, sobre los cuales deben construirse las mejoras futuras. Entre 2017 y 2018 se aprobó más legislación con efectos positivos sobre el desarrollo humano.

También disminuyeron los tiempos requeridos para aprobar leyes, aunque siguieron estando levemente por encima del promedio. En el Ejecutivo se redujo la cantidad de recursos de inconstitucionalidad contra los decretos firmados, y en el Judicial se mantuvieron los altos niveles de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, con lo cual se garantiza la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

En el escenario actual de alta fragmentación política y erosión de los partidos, es clave la capacidad del Ejecutivo para canalizar las demandas de amplios sectores, algunos de ellos antagónicos, y sintetizarlas en acciones viables. Una opción para ello es institucionalizar espacios de diálogo, con el compromiso de llegar a acuerdos concretos, para crear confianza en los distintos actores, nacionales e internacionales, de que el sistema político costarricense puede generar resultados en este escenario de creciente pluralidad política y social. La otra vía, no excluyente, es la capacidad del Ejecutivo de trazar un rumbo claro, con un proyecto gubernamental bien definido y logros tangibles, durante su mandato.

**Hallazgos relevantes**

- Por tercer año consecutivo, se registró una notable disminución de las acciones colectivas en el país. De 323 movilizaciones en 2016 se pasó a tan solo 176 en 2017.

- La administración Solís emitió la menor cantidad de decretos ejecutivos desde 1990, con 2.012 en total. El gobierno más productivo en este sentido fue el de Figueres Olsen, en el período 1994-1998, con 3.575 órdenes.

- En la última legislatura (2017-2018), la promulgación de una ley tomó, en promedio 20 meses. Con respecto al resto del período 2014-2018, ese valor representa 6 meses menos que en el primer año, 4 menos que en el segundo y 2 menos que en el tercero.

- El 50% de las leyes sustantivas aprobadas en el período 2017-2018 no especifica las fuentes de recursos para su cumplimiento.

- La elección de 2018 fue una de las más atípicas de la historia nacional. Luego de un siglo, un partido religioso volvió a ser protagonista en la arena política. Las dos agrupaciones tradicionales quedaron fuera de la primera ronda por primera vez desde 1953, y también por primera vez la participación electoral no se redujo significativamente en la segunda ronda.

- El PAC ganó el 73% de los distritos en la segunda ronda y logró así la continuidad en el gobierno. Para ello tuvo que recuperar 103 distritos (21% del total) que había perdido en la primera vuelta, la mayoría de ellos en el Valle Central y Guanacaste.

- De acuerdo con un panel electoral realizado para este Informe, poco más de un millón de personas (un tercio del padrón electoral) decidió su voto en los días previos a la elección de febrero de 2018.
  - Según los resultados del “Votómetro”, un cuestionario en línea aplicado por el PEN durante la campaña, el electorado es predominantemente estatista (74%) y existe un amplio consenso para apoyar reformas que mejoren la eficiencia política (98%), pero hay polarización en torno a temas de convivencia social, entre conservadores (34%) y progresistas (46%).
  - Considerando la afinidad política de quienes respondieron el “Votómetro”, los candidatos del Frente Amplio (75%) y Renovación Costarricense (74%) tuvieron mayores coincidencias con sus simpatizantes. En cambio, los de Liberación Nacional (57%) y el Movimiento Libertario (55%) registraron los menores grados de concordancia con sus bases partidarias.
  - Los candidatos con los mejores balances de comentarios en la red social Facebook a lo largo del proceso electoral fueron Fabricio Alvarado y Carlos Alvarado. Ambos llegaron a la segunda ronda.
  - La revisión de 49 normas que tutelan el régimen disciplinario en 24 instituciones públicas, detectó vacíos legales que dificultan el control de conductas como la negligencia o la desviación de poder, por parte de los funcionarios.
- Novedades del capítulo**
- Se hace un recuento histórico de la calificación ciudadana sobre la gestión del Presidente de la República desde 1995.
  - Se presentan los resultados, hallazgos e insumos obtenidos a partir de una serie de novedosos instrumentos desarrollados por el PEN para dar seguimiento a la campaña política de 2017-2018, a saber:
    - Un panel electoral efectuado a lo largo de la campaña en conjunto con el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, para evaluar la volatilidad en las preferencias ciudadanas
  - La plataforma electoral “VotemosCR.com”.
  - El “Votómetro”, un cuestionario en línea aplicado durante la campaña. En este capítulo se reseña la información generada en la primera ronda, y se perfilan las identidades políticas de las casi 300.000 personas que participaron.
  - Revisión exhaustiva de los programas de gobierno.
  - Análisis de redes sociales, enfocado en las páginas oficiales de la y los aspirantes presidenciales en la plataforma Facebook.
  - Para aproximar el tema del control de la corrupción, se indaga acerca de la normativa y las conductas punibles en la Administración Pública.

CUADRO 1.4

**Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional. 2017**

Posición <sup>b/</sup>	Desempeño del 2017 <sup>a/</sup>		
	Aumenta	Se mantiene	Se reduce
Por encima del promedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación sustantiva aprobada</li> <li>• Legislación sustantiva aprobada en el período de sesiones extraordinarias</li> <li>• Volatilidad electoral</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duración promedio en la aprobación de leyes</li> <li>• Rotación en el Gabinete</li> </ul>
Por debajo del promedio		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial</li> <li>• Confianza ciudadana en el Poder Judicial</li> <li>• Cantidad de decretos ejecutivos emitidos</li> <li>• Proporción de recursos de inconstitucionalidad contra decretos ejecutivos</li> <li>• Proporción de leyes iniciadas por el Ejecutivo</li> <li>• Proporción de leyes que indican las fuentes de financiamiento</li> <li>• Conflictividad social</li> </ul>

a/ El desempeño se evalúa comparando los valores registrados por el indicador en 2016 y 2017.

b/ La valoración se realiza comparando el valor obtenido en 2017 con el promedio para el período 1990-2016, con las siguientes excepciones: la conflictividad social desde 1992 y el respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial desde enero de 1995.

## Balance político

Los principales hallazgos de este capítulo muestran avances en varios indicadores de gestión del Ejecutivo y una reducción significativa en la protesta ciudadana durante el cuatrienio 2014-2018. Sin embargo, las mejoras no estuvieron asociadas a respuestas de política pública a los temas más sensibles que amenazan la sostenibilidad del Estado de bienestar, específicamente la situación de las finanzas públicas. La Asamblea Legislativa fue partícipe del inmovilismo en torno a este problema, que además se agravó con la aprobación de más exoneraciones fiscales y más leyes sin fuentes de financiamiento para su concreción.

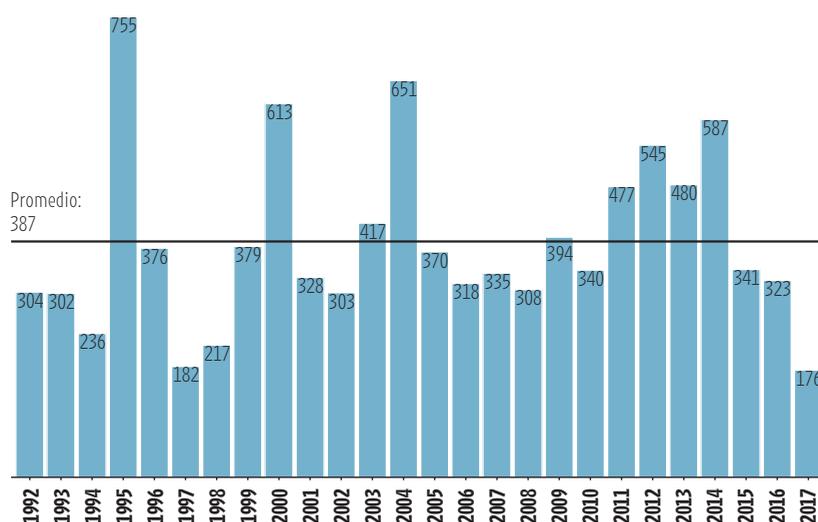
En el marco de un proceso electoral polarizado, un escándalo de tráfico de influencias salpicó a los tres poderes de la República: deterioró la aprobación ciudadana de la labor del Ejecutivo y, en especial, sumió al Poder Judicial en una seria crisis política que culminó con la salida del máximo jerarca de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, ello no parece haber afectado la tutela de los derechos fundamentales, área en la que el balance es positivo, pues las sentencias de la Sala Constitucional, en su mayoría, se cumplen. Con ello, se mantiene la fortaleza del Estado de derecho sobre el que se asienta la democracia costarricense.

## Gestión del Ejecutivo produjo estabilidad en el clima político, pero no logró construir acuerdos sobre la agenda urgente

El análisis de la gestión del Ejecutivo durante el 2017 e inicios del 2018 muestra una convergencia entre la agenda política del Gobierno y las asociaciones de trabajadores públicos, que influyó sustancialmente en la fuerte reducción de la conflictividad social, medida a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN. Por tercer año consecutivo se registró un descenso significativo en las movilizaciones populares: de 323 en 2016, a tan solo 176 en 2017. Esto convierte el año en estudio en el más bajo de la serie histórica disponible. Este hallazgo coincide con los estudios realizados por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), que también identifican el 2017

GRÁFICO 1.21

### Acciones colectivas por año. 1992-2017



Fuente: Gómez Campos, 2018a, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

como el año de menor protesta ciudadana (gráfico 1.21).

Los resultados al final del período presidencial revelan, además, que descendió la rotación en el Gabinete, con lo cual, en el balance, el Gobierno experimentó menos *shocks* políticos que la administración anterior. Y en la evaluación ciudadana, el mandatario Solís Rivera terminó su labor con niveles de aprobación cercanos al promedio de las últimas décadas, luego de una notable caída a la mitad de su gestión, en una situación comparativamente mejor que la de la presidenta Chinchilla Miranda.

La combinación de estos tres indicadores —reducción de la conflictividad social, menor rotación en el Gabinete y mejores niveles de aprobación— refleja que el Gobierno procuró asegurar cierta estabilidad en el clima político y social al finalizar su mandato. Otros indicadores, como la emisión de decretos ejecutivos y los proyectos tramitados en el Congreso, muestran que la administración Solís Rivera terminó su período constitucional con una deuda sustantiva: sus esfuerzos no lograron forjar acuerdos con diversos actores políticos y sociales, fundamentalmente en la Asamblea Legislativa, sobre la agenda fiscal y de contención del gasto público, que se volvió prioritaria durante su gestión. No comprometió su capital político en temas complejos en los

que existen altos niveles de polarización, cuyo abordaje ponía en riesgo los positivos resultados en los ámbitos de conflictividad social y calificación ciudadana.

En 2017 e inicios del 2018 se profundizó la debilidad del Ejecutivo en el uso de sus herramientas de gestión política. Por ejemplo, en las últimas administraciones se ha reducido considerablemente el uso del decreto ejecutivo, un instrumento que produce normativa jurídica con efectos generales sobre la colectividad y busca regular conductas sociales en una diversidad de situaciones futuras. Datos de una serie histórica de veintiocho años muestran que el gobierno de Figueres Olsen (1994-1998), fue el más productivo en este sentido, con 3.575 mandatos, y en el extremo opuesto se ubica el presidente Solís, con un total de 2.012 decretos. En este período fue particularmente notable la reducción de las órdenes de alto alcance<sup>27</sup>, el principal mecanismo para la emisión de política pública por parte del Gabinete.

Otra manifestación de debilidad en la gestión del Ejecutivo se observa en el adverso escenario que este ha enfrentado en las últimas décadas para impulsar su proyecto político ante el Congreso. En la legislatura 2017-2018 solo un 21% de las leyes aprobadas correspondió a iniciativas del Ejecutivo. Es el tercer valor más bajo de toda la serie histórica que

inicia en 1986. Los otros dos casos de baja producción legislativa a instancia del Ejecutivo fueron el cuarto año del gobierno Pacheco de la Espriella (2005-2006), con un 19%, y el último del gobierno Arias Sánchez (2009-2010), con tan solo un 14%. Por el contrario, los mandatarios que lograron mayor efectividad fueron Monge Álvarez (en las legislaturas 1986-1987 y 1989-1990) con más del 70% de su agenda aprobada, y Rodríguez Echeverría (1998-2002), con un 48% en promedio. El gráfico 1.22 muestra los porcentajes de leyes promulgadas que fueron iniciadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo, y la progresiva pérdida de efectividad de este último.

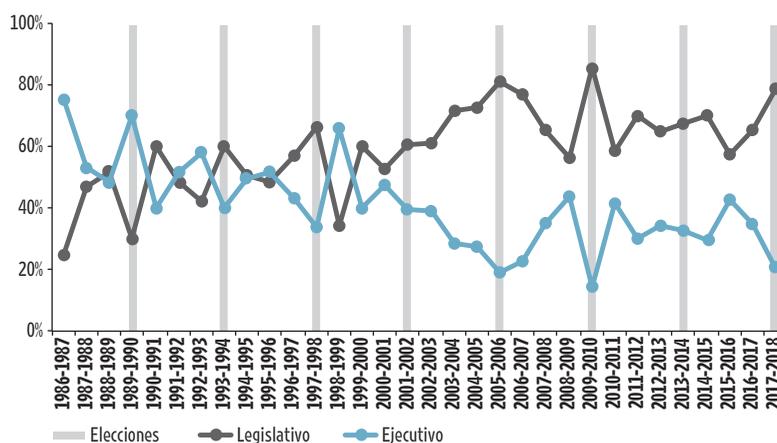
En este ámbito, también es importante evaluar la efectividad del Ejecutivo en la negociación de apoyos para su agenda durante las sesiones extraordinarias. Vale recordar que, según el artículo 18 de la Constitución Política, por seis meses al año<sup>28</sup>, vía decreto el Poder Ejecutivo convoca a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias y define la agenda de proyectos por discutir.

En el caso de la administración recién finalizada, del presidente Solís Rivera, destacan dos hallazgos. El primero es que, al considerar todo el mandato, se observa un inicio deficiente y un desempeño bastante más positivo hacia el final. Solo en el cuarto año logró superar el promedio de “legislación sustantiva”, es decir, leyes que tienen efectos sobre el desarrollo humano, por el reconocimiento de derechos a amplios sectores de la población y/o la creación de nuevas competencias estatales. El segundo hallazgo es que, a pesar de la mejora, al revisar la producción de la última legislatura, es claro que el Ejecutivo no consiguió negociar la agenda prioritaria para el país. De las 65 leyes aprobadas en sesiones extraordinarias en el período 2017-2018, apenas 13 son sustantivas, y solo una de ellas está directamente relacionada con la agenda fiscal y de contención del gasto, que el mismo presidente Solís identificó como urgente en la segunda mitad de su gobierno. Se trata de la ley 9544, de Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Estos datos muestran que las acciones de la administración Solís—que

GRÁFICO 1.22

## Legislación aprobada, según iniciativa



Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2018, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

reconoció un serio problema fiscal— fueron insuficientes para impulsar acuerdos sustantivos en la agenda de racionalización del gasto público, el aumento de impuestos y las mejoras en la administración tributaria.

### Congreso mejoró productividad y tiempos de aprobación, pero no resolvió las tensiones sobre el tema fiscal y la contención del gasto

El principal hallazgo de esta sección es que, en el último año de gestión del Congreso conformado para el período 2014-2018, hubo mejoras en indicadores como la normativa que amplía los derechos de la población (legislación sustantiva) y los tiempos requeridos para promulgar las leyes. No obstante, en el balance general, la Asamblea Legislativa no logró avanzar en la atención de los asuntos prioritarios de la agenda nacional. Culminó sus labores constitucionales en abril de 2018 sin un acuerdo sobre el tema fiscal, más allá de la disposición, en el último momento, de aplicar la “vía rápida” (artículo 208 bis del Reglamento Legislativo) para que el nuevo Congreso discutiera la reforma. Aprobó cuatro leyes sobre la materia, pero ninguna atacó el tema medular del déficit fiscal que, en la lista de prioridades de una amplia lista de formadores de opinión, seguía en el primer lugar y sin respuesta al redactarse este Informe.

En su último año, el Congreso 2014-2018 más bien se movió en sentido contrario al objetivo de sanear las finanzas públicas, debido al aumento en la cantidad de exenciones fiscales y, en particular, de la aprobación de más leyes sin contenido económico para su cumplimiento. Cuando no se asignan recursos, la norma aprobada se convierte en “promesa democrática sin sustento económico”. Estos casos reflejan problemas en la calidad de la legislación, dado que pueden reducir las probabilidades de que esta se concrete. Además aumenta la presión sobre las entidades públicas, a las cuales se les asignan nuevos mandatos, pero sin dotarlas de capacidades para ello. Y, en la población, se crean condiciones para el malestar con el sistema político, por su incapacidad para hacer efectivos los derechos reconocidos.

En la última legislatura (2017-2018), la mitad de las leyes volvió a carecer de recursos para su cumplimiento. En otras palabras, en ese año, mientras arremedaba el problema de las finanzas públicas, la Asamblea Legislativa tuvo un comportamiento más irresponsable desde el punto de vista fiscal. Este fenómeno es más grave al considerar que, en el período 2014-2018, el Congreso aprobó la mayor cantidad de exoneraciones fiscales desde 2002.

### Miradas a profundidad

Esta segunda parte del capítulo se concentra en dos temas. El primero, como en todos los años electorales, es el análisis a fondo de los comicios nacionales de 2018. El segundo tema es nuevo: el alcance de la normativa que tutela las conductas de los funcionarios públicos. Este es un asunto relevante, habida cuenta de los escándalos de corrupción que estallaron en 2017 y que culminaron con el encarcelamiento de funcionarios, renuncias de miembros del Gabinete y salidas de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

### El PAC logra la continuidad en elecciones atípicas, con alta volatilidad y fuerte polarización social

Los comicios de 2018 dieron al Partido Acción Ciudadana (PAC) la continuidad en el gobierno, en una de las contiendas más atípicas en la historia reciente del país. Esto se debió a múltiples factores, entre ellos el ascenso de un partido evangélico en las preferencias del electorado y, en el contexto de la segunda ronda, la ausencia de los dos partidos tradicionales

y la alta participación ciudadana, aun cuando esa etapa del proceso coincidió con un fin de semana de vacaciones. Pese a la atipicidad, los resultados no variaron los fundamentos de la democracia: fueron elecciones libres, transparentes y ordenadas, cuyos resultados mantuvieron la conformación multipartidista del Congreso y reducidos apoyos en el Legislativo para la nueva administración. Además, la campaña se caracterizó por una alta volatilidad y una fuerte polarización en la agenda de convivencia social.

Desde hace más de seis décadas los mayores niveles de participación electoral se dan en los centros urbanos, particularmente en el Valle Central, mientras que las regiones periféricas siguen presentando altas tasas de ausentismo. Una de las consecuencias de este patrón es el surgimiento de “ecosistemas”, que han configurado regiones de alta participación, rodeadas por vastas zonas de baja participación, con personas “desenganchadas” de la democracia electoral. Lo novedoso del 2018 es que el “país político” tuvo una expansión territorial en comparación con las dos elecciones

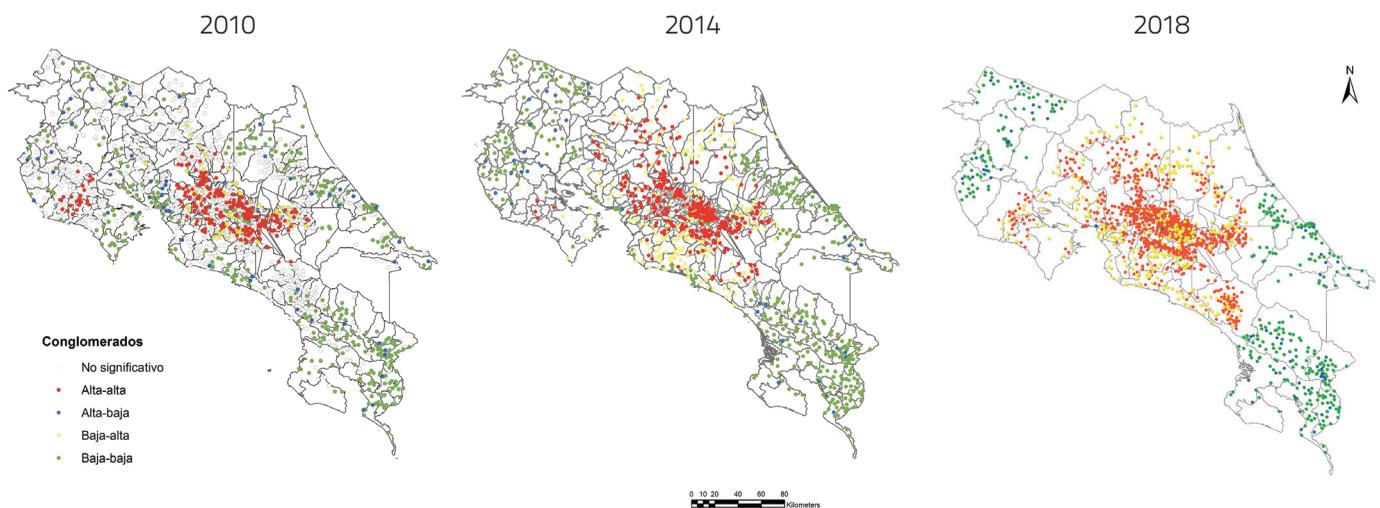
previas (2010 y 2014). La ampliación se dio hacia el norte de la provincia de Alajuela, la península de Nicoya, el Pacífico Central y, al sur, hacia la zona de Pérez Zeledón (mapa 1.4).

En este escenario, para la victoria del PAC fue central reconquistar distritos en la ronda de abril de 2018. En las elecciones de febrero, Restauración Nacional (RN) triunfó en 223 distritos (46%) y el PAC en 144 (30%). Las 116 localidades restantes fueron ganadas por otros partidos, en especial Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC). No obstante, en la segunda vuelta el patrón geográfico se invirtió: el PAC se adueñó de 354 distritos (73%) y RN solamente de 129 (27%).

Este resultado se debió a tres factores principales. Por un lado, en segunda ronda el partido oficialista no perdió ninguno de los distritos que había ganado previamente. Además, dominó una amplia mayoría de localidades que dieron la victoria a otros competidores (107 versus 9); por ejemplo, ganó 19 de los 20 distritos donde antes había vencido el PUSC. El tercer factor fue que el PAC

MAPA 1.4

### Conglomerados<sup>a/</sup> de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010, 2014 y 2018



a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Fuente: Alfaro Redondo, 2018.

también obtuvo el apoyo mayoritario en 103 distritos en los que RN triunfó en primera ronda. Ello le permitió completar la reconquista del Valle Central e incursionar en algunas zonas periféricas (mapa 1.5).

En estas elecciones aumentó la volatilidad del comportamiento electoral, una característica que ya se venía manifestando en los procesos del siglo XXI. El indicador de volatilidad en los comicios presidenciales de 2018 revela que la mitad de los votantes (49%) respaldó a un partido distinto a aquel que apoyó en 2014. Este valor se encuentra en su nivel más alto en cuatro décadas.

La volatilidad no se reflejó solo entre elecciones, sino también durante el mismo proceso. En poco más de cuatro meses, diversos candidatos encabezaron las preferencias del electorado, aunque sin superar el 20%. En estas circunstancias, los análisis de opinión tradicionales son insuficientes. Las encuestas, cuyas muestras varían entre un estudio y otro, son incapaces de explicar ese dinamismo de la intención de voto. Por ello, por segunda vez en el país, el PEN, esta vez en conjunto con el Centro de Investigación

y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, llevó a cabo un estudio longitudinal conocido como “panel de electores”. Este permitió identificar tres tipos de personas indecisas: los *clásicos* (quienes nunca tuvieron un candidato de preferencia), los *swingers* (que cambiaban de parecer constantemente) y los *arrepentidos* (que tuvieron un favorito en algún momento, pero después se declararon indecisos de nuevo; CIEP, diciembre de 2017). El gráfico 1.23 muestra los múltiples cambios en la decisión electoral de las 626 personas que participaron en las cinco rondas del estudio.

#### “Votómetro”: agenda de convivencia social (familia y religión) determina los resultados electorales

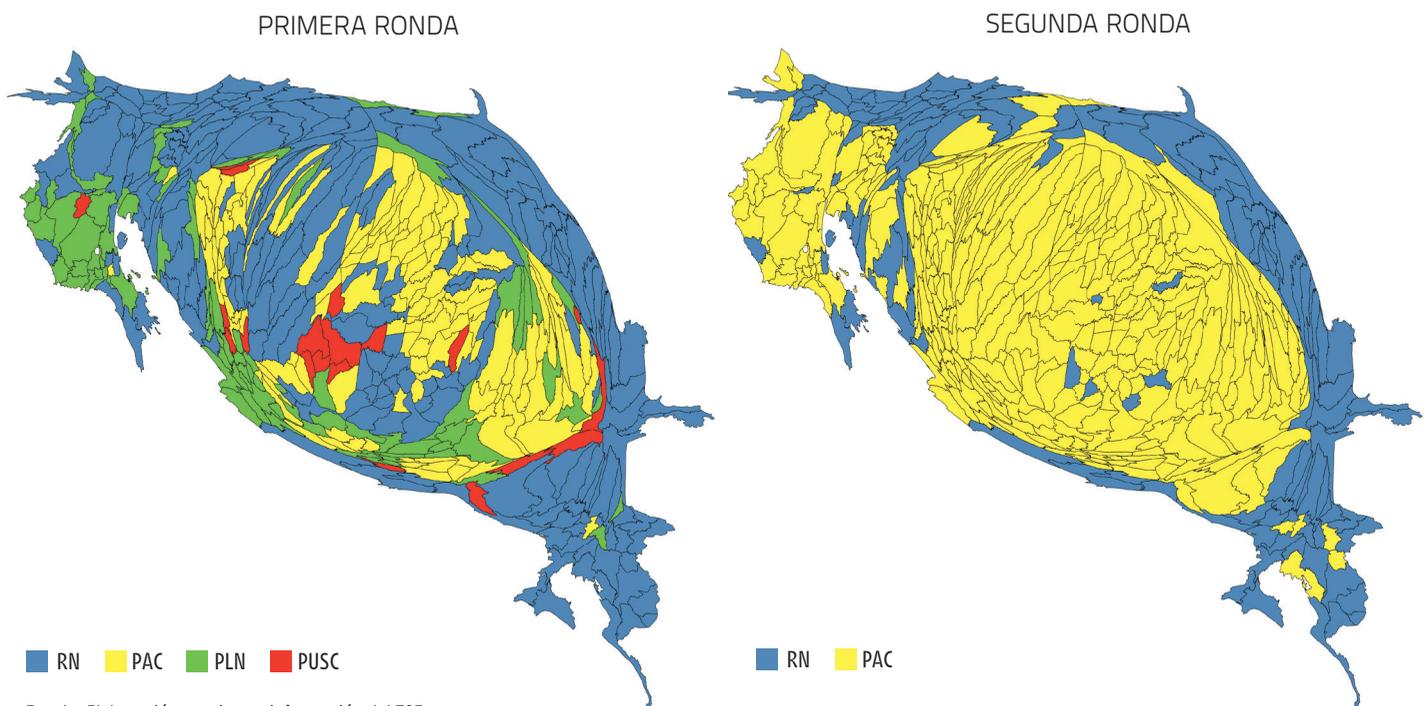
El estudio a profundidad de los valores y preferencias del electorado demuestra que la agenda sobre la convivencia social marcó el proceso electoral de 2018 como a ningún otro. Los temas de la familia, el matrimonio igualitario, el aborto, las guías de sexualidad y la religión polarizaron la contienda y evidenciaron la existencia de “dos Costa Ricas” claramente definidas: la que profesa los valores más

tradicionales y la que adopta posiciones más progresistas en estos asuntos. Esa dicotomía polarizó fuertemente a la sociedad e influyó sobre los resultados, tanto en primera como en segunda ronda. Así se desprende del análisis estadístico de los 32 ítems consultados en el “Votómetro”, una aplicación web desarrollada por el PEN, que a través de un cuestionario en línea permitió conocer el grado de coincidencia de los electores con doce de los trece candidatos en competencia. Solo el aspirante del PUSC se abstuvo de responder las preguntas.

Mediante un análisis factorial, trece de las preguntas del “Votómetro” fueron agrupadas en tres variables o ejes temáticos más generales. Dado que las respuestas eran dicotómicas –a favor o en contra– también fue posible identificar la polaridad de cada caso. En el eje 1, por ejemplo, respuestas a favor dotan de contenido la zona de reforma política. En el eje 2, respuestas a favor del matrimonio igualitario, el aborto y la eliminación de la religión oficial, pero en contra de eliminar las clases de educación sexual, definen la zona de progresismo. Y en el eje 3, respuestas en contra de todos

MAPA 1.5

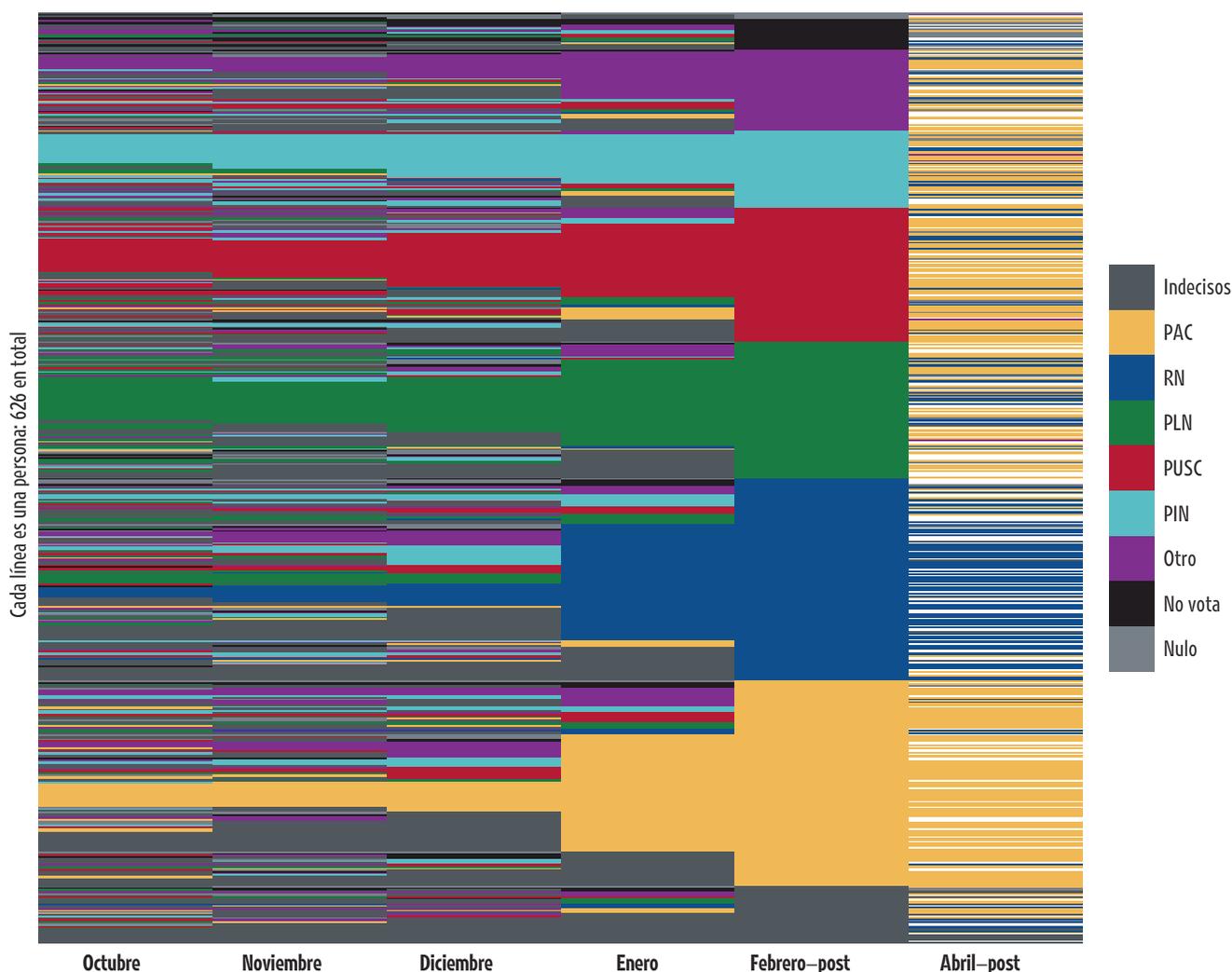
#### Cartograma de partido ganador por distrito. Elecciones de 2018



Fuente: Elaboración propia con información del TSE

GRÁFICO 1.23

## Cambios en las preferencias de las y los electores. Octubre de 2017 a abril de 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro Redondo, 2018, con datos del PEN y del CIEP-UCR.

los ítems conforman el estatismo. Las polaridades de cada eje, y los ítems que lo conforman se detallan en el cuadro 1.5.

El gráfico 1.24 ilustra la distribución de los registros disponibles en los tres ejes temáticos. En detalle se obtiene que en el eje 1, sobre eficiencia en la gestión política, el 98% de las personas apoya reformas para mejorar ese desempeño. En el eje 3, referido al ámbito de acción del Estado, también hay una amplia mayoría: el 74% se ubica en la zona de estatismo, un 7% en la de liberalismo y un 19% en una posición neutra (se opone a algunos ítems, pero está a favor de otros y su balance

neto no refleja una preferencia clara). En cambio, el eje 2, que expresa los valores y preferencias sobre temas de convivencia social, muestra una sociedad dividida: un 46% de las personas se encuentra en el lado del progresismo, es decir, está a favor en ítems como el matrimonio igualitario, el aborto en casos de violación y en eliminar la religión católica como la oficial del Estado, o se oponen a suprimir las clases de educación sexual. Otro grupo, que representa un 34% de los registros, se identifica como conservador y el 20% restante se sitúa en una posición neutra.

### Programas de gobierno: partidos se mueven hacia la izquierda, con poca concreción en sus propuestas

El PEN desarrolló un sistema de registro y análisis de los programas de gobierno presentados por las agrupaciones políticas para los comicios de 2018. La información sobre este componente también estuvo disponible para la ciudadanía, antes de la elección, en el sitio [www.VotemosCR.com](http://www.VotemosCR.com).

Para complementar el análisis del “Votómetro”, se efectuó una caracterización programática-ideológica de las agrupaciones políticas. Los resultados

CUADRO 1.5

**Distribución de los ítems del "Votómetro" en tres ejes temáticos**  
(variables en el análisis de factores)

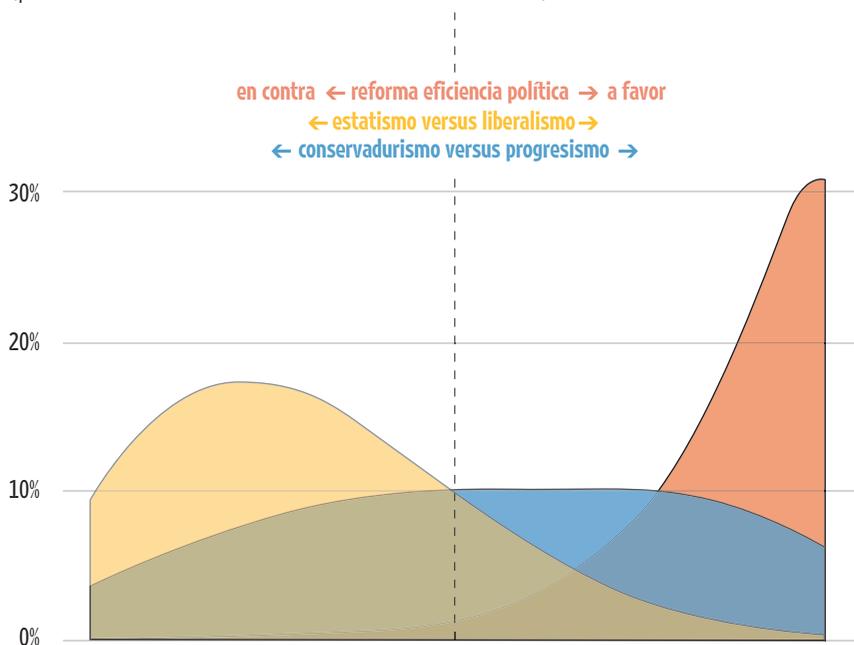
Item	Eje
Destituir diputados por mala gestión Destituir al Presidente por faltas muy graves Fijar plazos para votación de leyes Despedir a funcionarios públicos por mal servicio Cierre o fusión de instituciones públicas ineficientes	Eje 1º: Eficiencia en la gestión política (reforma versus no reforma)
Matrimonio igualitario Aborto en casos de violación Eliminar la religión oficial Eliminar clases de educación sexual	Eje 2º: Convivencia social (conservadurismo versus progresismo)
Vender el ICE Eliminar el seguro obligatorio-CCSS Explotar petróleo en el país Recortar presupuesto para educación pública	Eje 3º: Ámbito de acción del Estado (estatismo versus liberalismo)

a/ Ítems con carga factorial de entre 0,5 y 0,9.  
b/ Ítems con carga factorial de entre 0,6 y 0,9.  
c/ Ítems con carga factorial de entre 0,5 y 0,6.

Fuente: Gómez Campos, 2018b, con información del "Votómetro".

GRÁFICO 1.24

**Distribución de respuestas del "Votómetro" en tres ejes temáticos**  
(polaridades con base en el análisis de factores)



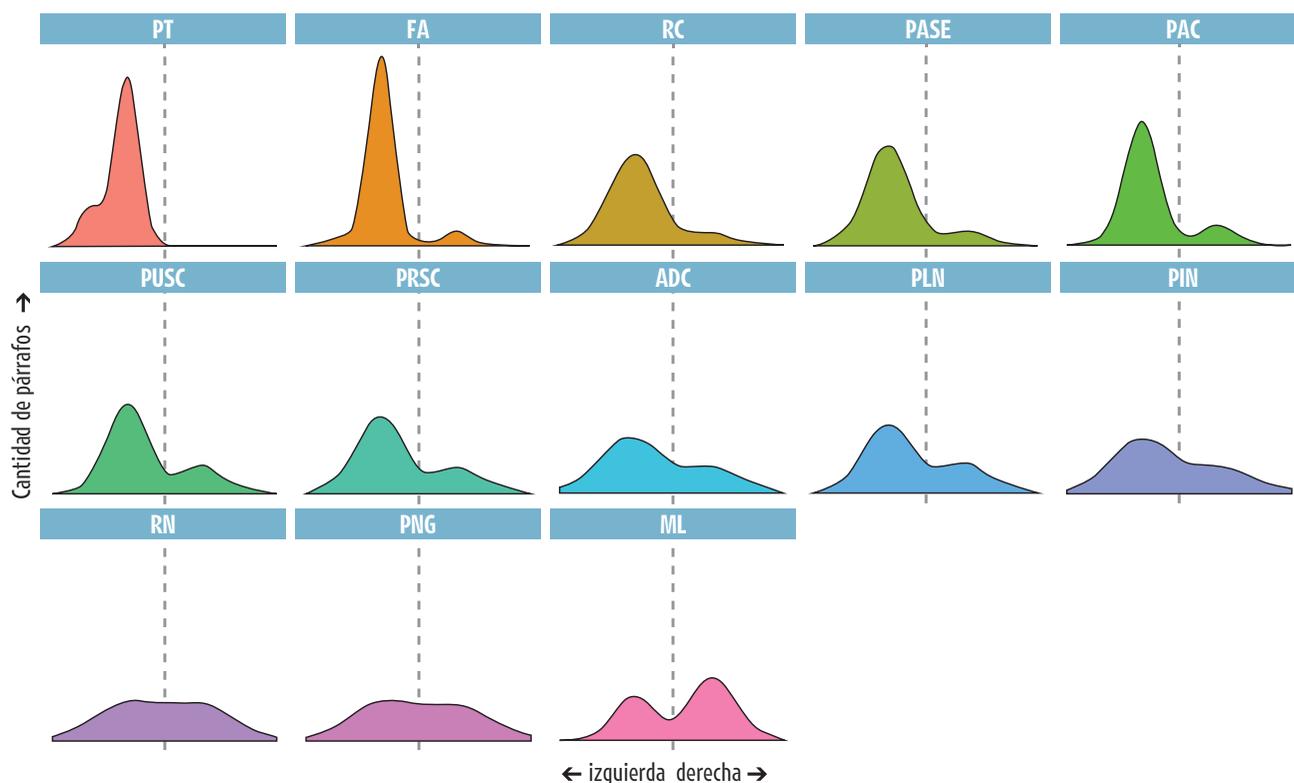
Fuente: Gómez Campos, 2018b, con información del "Votómetro".

muestran que, a excepción del Movimiento Libertario (ML), el Partido Nueva Generación (PNG) y RN, la gran mayoría de las propuestas presentadas coincide con el eje de izquierda ideológica. No obstante, también en los tres casos mencionados hay párrafos (unidad de análisis de este trabajo) que tienen un enfoque más socialista. De manera que, en las elecciones 2018, no hubo partidos ideológicamente "puros" según su ideario político (gráfico 1.25).

Una vez conocido, de manera general, el enfoque de los programas, era relevante identificar cuáles fueron, en concreto, los temas abordados. Este análisis se basa en una triple clasificación de cada párrafo de los planes de gobierno: i) si plantea una propuesta, ii) si esa propuesta define metas cuantificables claras –por ejemplo, la reducción del desempleo en un 3%– y iii) si se identifica una política concreta para lograr el objetivo buscado. La revisión comparada de los programas reveló que, en la campaña del 2010, solo un 7% de las acciones planteadas se asoció a una política específica. Esa proporción subió al 20% en la elección de 2014, y en 2018 volvió a reducirse, al 13%. Los partidos con mayor desarrollo de

GRÁFICO 1.25

Distribución de los párrafos de los programas de gobierno sobre el eje de izquierda-derecha ideológica, por partido político<sup>a/</sup>



a/ Los nombres completos de los partidos pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

Fuente: Gómez Campos y Chavarría Mora, 2018, con información de la base de datos de programas de gobierno del PEN.

políticas concretas fueron el Frente Amplio (FA), el ML y el PAC, pero también fueron las agrupaciones que hicieron la mayor cantidad de propuestas generales. Es decir, concretaron más, pero “inflaron” su agenda de promesas. Los que menos políticas concretas mencionaron fueron el Partido de los Trabajadores (PT), Renovación Costarricense (RC) y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

#### Redes sociales: nuevo laboratorio para estudiar los procesos electorales

El uso masivo de las redes sociales es una realidad incuestionable, y dada la importancia de plataformas como Facebook y Twitter, y el efecto que pueden tener sobre el sistema democrático, el PEN incursionó por primera vez en el análisis de redes sociales como un nuevo laboratorio para estudiar y dar seguimiento a los procesos electorales.

Algunos de los resultados fueron publicados durante la campaña en el sitio [www.VotemosCR.com](http://www.VotemosCR.com).

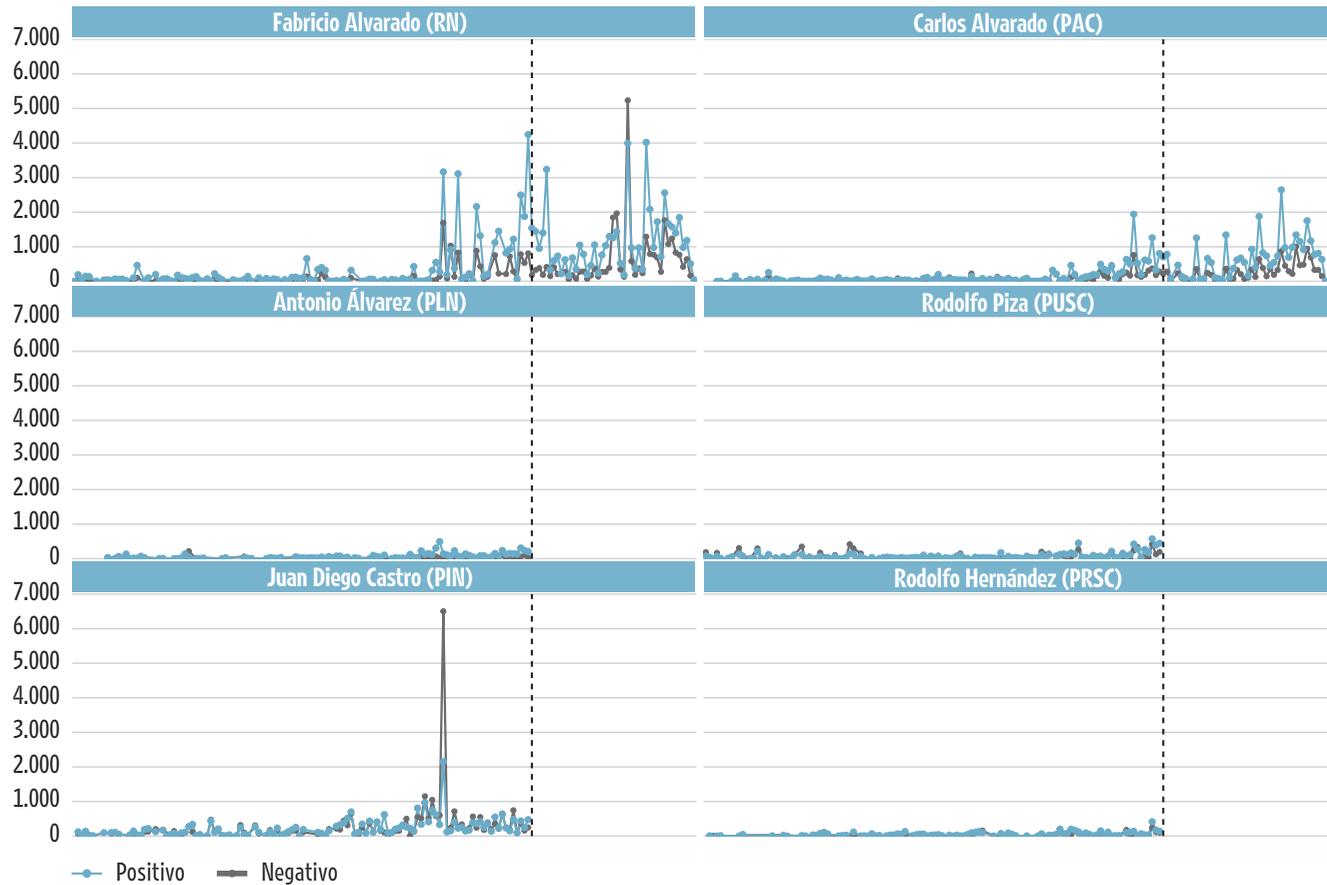
En esta primera aproximación se recopiló los mensajes publicados por la y los aspirantes presidenciales en sus páginas oficiales de Facebook desde el inicio del proceso electoral, y los comentarios de las personas al respecto. A lo largo de la campaña se analizaron más de 500.000 publicaciones con técnicas de inteligencia de datos (*big data*) y minería de texto, con dos objetivos: describir el comportamiento de los apoyos a los candidatos en el tiempo, e identificar el aporte de las redes sociales a la evaluación de los valores y preferencias del electorado.

Los resultados permiten afirmar que el volumen de comentarios en las redes sociales fue un patrón de referencia importante en la evolución de los apoyos electorales, pero no suficiente para identificar al posible ganador.

El otro hallazgo de este ejercicio se relaciona con el balance en el tono de los comentarios y su distribución durante la contienda. Se observan al menos dos factores importantes. El primero denota que los candidatos ganadores, tanto en primera como en segunda ronda, tuvieron una característica común: lograron saldos netos positivos superiores a los del resto de aspirantes. El segundo es la relevancia de mantener una imagen positiva a lo largo de la campaña. No basta con tener más comentarios positivos que negativos en el total. Los candidatos deben construir una buena imagen ante los electores en su actividad en Facebook. Todos los días. El detalle de los eventos más importantes de cada candidato se puede consultar en el texto completo del capítulo 5 (gráfico 1.26).

GRÁFICO 1.26

Comentarios positivos y negativos en las páginas de Facebook de los candidatos a la Presidencia<sup>a/</sup>, por día. Octubre de 2017 a abril de 2018



a/ Se presentan los resultados de los seis candidatos con más volumen de comentarios. La línea punteada denota la fecha de la elección en primera ronda, celebrada el 4 de febrero de 2018.

Fuente: Gómez Campos y Durán, 2018, con información de la base de datos de redes sociales del PEN.

### Asimetrías en la normativa que tutela a los funcionarios públicos dificultan el control de la corrupción

Este análisis parte de una premisa central: el control administrativo es el primer nivel para establecer un marco jurídico consistente de prevención de la corrupción. Este es un fenómeno complejo, que involucra una combinación de actores públicos y privados y que, a la postre, menoscaba los recursos del Estado. Dado que, en la mayoría de los casos, para generar un caso de corrupción se requiere el concurso de un funcionario o autoridad, se debe garantizar que las conductas en la Administración Pública cumplan con los estándares más altos de probidad. El estudio siguió tres pasos metodológicos:

- Identificación de las conductas punibles que están vigentes en las principales leyes que tutelan el quehacer de los funcionarios públicos (Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, Ley de Control Interno y Código Penal).
  - Identificación de conductas punibles vigentes en la normativa interna de una muestra de 24 instituciones que, por el tamaño de su presupuesto y el alcance de sus acciones, son significativas en el quehacer del Estado. En total se revisaron 45 leyes y reglamentos de aplicación específica para cada entidad.
  - Comparación de las normas indicadas en los dos puntos anteriores, con las conductas tipificadas en el proyecto de ley 18348, denominado “Reforma parcial y adición a la ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, ley n° 8422, de 6 de octubre de 2004”. Esta iniciativa surgió de una Comisión Interinstitucional conformada por la Contraloría General de la República, el Instituto Costarricense sobre Drogas, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República.
- Dos hallazgos sobresalen del análisis realizado a partir de esos insumos. El primero se relaciona con la base de

conductas punibles de la normativa actual, versus los estándares planteados en el proyecto de la Comisión Interinstitucional. Al comparar ambos instrumentos se identifican comportamientos catalogados como inadecuados por la Comisión, que no están tutelados por el marco jurídico vigente, o solo lo están a nivel reglamentario en algunas entidades. Por consiguiente, hay amplios sectores de la Administración Pública que no están cubiertos por los mismos criterios de probidad.

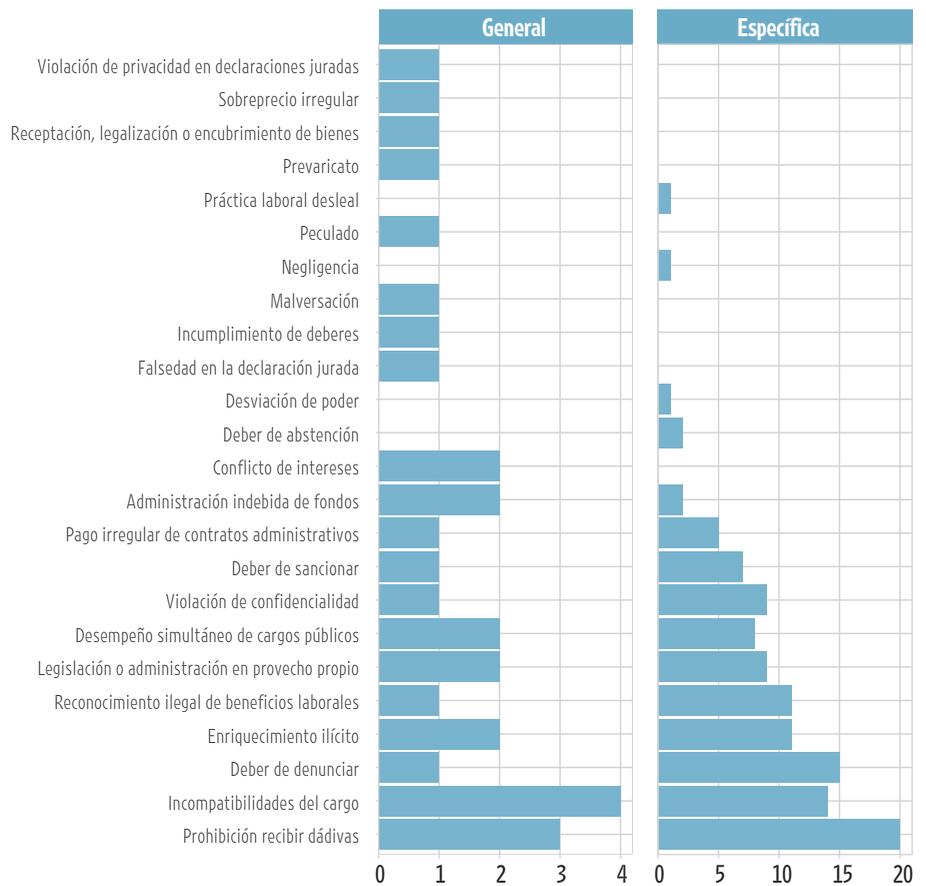
El gráfico 1.27 ilustra los vacíos. La ausencia de datos en la normativa de alcance general da muestras de conductas no tipificadas en la legislación que se aplica a todos los funcionarios públicos. Si, además, no son cubiertas por regulaciones específicas de cada institución – reglamentos, por ejemplo– pueden quedar impunes. Estos son casos en los que no se aplicarían controles por un vacío reglamentario (a nivel institucional), pero también legal (a nivel nacional).

El segundo hallazgo se refiere al alcance y uniformidad de las sanciones. Hay diferencias sustanciales con respecto a las sanciones aplicables ante una conducta activa u omisión; abarcan desde una amonestación escrita hasta el despido. Sin embargo, la normativa interna carece de señalamientos concretos sobre el nivel de gravedad de las faltas (leve, grave y muy grave). Esto abre amplios espacios para que entre en juego la discrecionalidad de los órganos sancionatorios internos.

Además se constató que, en el ejercicio de sus atribuciones y facultades de autogobierno, las entidades públicas otorgan niveles de gravedad distintos a una misma conducta. Así, un funcionario puede cometer la misma falta en diferentes instituciones, y la sanción dependerá de lo dispuesto en el régimen disciplinario respectivo.

GRÁFICO 1.27

### Cantidad de normas que identifican conductas punibles en la Administración Pública, según tipo de normativa



Fuente: Elaboración propia con información de Achoy et al., 2018 y la base de datos de conductas indebidas en la Administración Pública, del PEN.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos, quien contó con el apoyo de Elías Chavarría como asistente de investigación.

**Se elaboraron los siguientes insumos:** *Estado actual de los controles legales a las conductas indebidas en la Administración Pública* de José Mario Achoy, María Fernanda Zumbado, Elías Chavarría y Steffan Gómez Campos; *Caracterización de la protesta social 2017-2018*, de Melisa Cerdas; *Análisis de los programas de gobierno 2018*, de Steffan Gómez Campos y Elías Chavarría; *Análisis del desempeño legislativo 1986-2018*, de Steffan Gómez Campos y Mario Herrera; *Si no se comunica, no existe: análisis de política exterior de Costa Rica en la administración Solís Rivera a la luz de lo comunicado*, de Jesús Guzmán, y *Uso del decreto ejecutivo*, de Alonso Ramírez.

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:** *Análisis de resultados electorales y el panel electoral 2018*, de Ronald Alfaro Redondo; *Matriz de editoriales 2017-2018*, de Daniel Castillo; *Seguimiento de la política exterior 2014-2018*, de Karen Chacón; *Análisis de serie de tiempo de las acciones colectivas en Costa Rica 1992-2018* y *Análisis electoral con el Votómetro*, de Steffan Gómez Campos; *El proceso electoral en las redes sociales*, de Steffan Gómez Campos y Esteban Durán; *Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional*, de Rafael Segura, y *Cronología de eventos en el Poder Judicial 2017-2018*, de Evelyn Villarreal.

**Se actualizaron las siguientes bases de datos del PEN:** Cúpulas partidarias 1982-2018, por Daniel Castillo; Comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2014-2017, por Hillary Soto; Comisiones legislativas 1986-2018, por María Estelí Jarquín; Rotación del Gabinete 1978-2018, por María Estelí Jarquín; Acciones colectivas 1992-2018, por Melisa Cerdas; Decretos ejecutivos y convocatorias a sesiones extraordinarias en el Congreso 1990-2018, por Daniela Bolaños, Karlissa Calderón, Andrea Soleibe y María Fernanda Zumbado; Control constitucional 1990-2018, por Hillary Soto; Legislación aprobada 1986-2018, por Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, Daniel Castillo y Mario Herrera; Programas de gobierno 2018 (nueva), por José Pablo Badilla, Sofía Beeche, Daniela Bolaños, Karlissa Calderón, Daniel Castillo, Elías Chavarría, Marcelo Chinchilla, Abraham Cisneros, Gabriel Durán, Fernanda Durán, Steffan Gómez Campos, Steffany Gómez, Ludwig Hall, María Estelí Jarquín, Irene Josephy, Bolívar López, Andrés Palma, Sebastián Peña, Juan Pablo Saénz, Andrea Soleibe y Laura Vargas.

**Colaboraron en el análisis y soporte técnico del sitio [VotemosCR.com](http://VotemosCR.com):** Ronald Alfaro, Katherine Barquero, Daniel Castillo, Karen Chacón, Elías Chavarría, Esteban Durán, Steffan Gómez Campos, Mario Herrera, María Estelí Jarquín, Jennyfer León, Leonardo Merino, Natalia Morales, Rafael Segura, Ariel Solórzano y Jorge Vargas Cullell (PEN); Mónica Chávez, Andrés Garita y Andrés Segura (LIIT-UNED); Luis Moralegui (diseñador) y Ana Yancy Lépez (Centaurus Solutions).

**Se agradece especialmente** a Hugo Picado y a Constantino Urcuyo, por los comentarios y la revisión del borrador del capítulo.

**Se agradecen los comentarios y aportes de información de:** Ileana Aguilar, Diego Brenes y Hugo Picado (IFED-TSE); Ricardo Agüero, Martha Mora y Marcela Rojas (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); Gerardo Hernández y Ciska Raventós (UCR); Fabián Barboza y Kattia Salas (Sala Constitucional); Luis Diego Ramírez (Contraloría General de la República); Tatiana Gutiérrez (Procuraduría de la Ética Pública); Ronald Alfaro, Vera Brenes, Esteban Durán, Vladímir González, Marisol Guzmán, Mario Herrera, Leonardo Merino, Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Cullell (PEN).

**La edición técnica** fue realizada por Steffan Gómez Campos, con el apoyo de Ronald Alfaro Redondo, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

**La revisión de cifras** la efectuó Ariel Solórzano.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 9 de julio y 9 de agosto de 2018, con la participación de Ileana Aguilar, Gilberth Alfaro, Jason Alfaro, Jennifer Arroyo, Karlizza Benavides, Margarita Bolaños, Diego Brenes, María Laura Brenes, Christian Campos, Hazel Díaz, Miguel Gutiérrez, Tatiana Gutiérrez, Gerardo Hernández, Rafael León, Fabio Masis, Hugo Picado, Luis Diego Ramírez, Ciska Raventós, María José Salas, Juan Carlos Sebiani, Vera Solís y Bianca Vitola.

## DEBATES PARA EL DESARROLLO | CAPÍTULO ESPECIAL

# Transporte y movilidad: retos en favor del desarrollo humano

## Síntesis del capítulo

La situación general del transporte y la movilidad en Costa Rica tiene un profundo impacto en el desarrollo humano. En términos de sus efectos, hay una combinación de débiles alternativas de transporte público, una creciente flota vehicular y limitaciones de infraestructura. Esto se ha traducido en alto consumo de hidrocarburos, emisiones contaminantes, largos tiempos de traslado, pérdida de competitividad, elevados costos económicos, accidentes viales y deterioro de la calidad de vida. Son efectos que potencian las desigualdades sociales, pues no afectan de la misma manera a las personas que usan uno u otro medio para movilizarse, o que viven en distintas zonas del territorio según sus condiciones económicas.

Desde una perspectiva más amplia, el tema se inscribe en el contexto de las “apuestas territoriales” del país. La estructura de ciudad y el tipo de crecimiento urbano forman parte ese contexto y su panorama actual deriva, de manera directa, de los rezagos en la construcción de herramientas robustas de ordenamiento del territorio, y de la forma no planificada y sin consideraciones de sostenibilidad (ambiental, social y económica) con que la expansión urbana ha funcionado durante más de tres décadas. También es producto de un marco institucional obsoleto, con traslapes de competencias y un complejo entramado de entidades que otorgan a los sectores regulados poder de incidencia en los entes que los regulan. Este capítulo espe-

cial del *Informe Estado de la Nación 2018* hace un balance de conjunto y valora los impactos positivos que tendría afrontar de manera integrada algunos retos en este campo.

## Principales hallazgos

- El 50% de los trabajadores labora en un cantón diferente al de su lugar de residencia. Fuera de la GAM esta cifra disminuye a solo un 18%.
- Con datos de la aplicación Waze, se identificaron 28 distritos de alto nivel de congestión vial en la GAM.
- Para la población trabajadora, los costos económicos derivados del congestionamiento en la GAM representan alrededor de un 3,8% del PIB.
- Costa Rica es uno de los países latinoamericanos con más vehículos por cada mil habitantes (231 unidades), superado solo por Argentina (315) y México (278).
- El autobús (34%) y el vehículo privado (33%) son los principales medios para trasladarse al trabajo.
- El sector transporte es responsable del 66% del consumo de hidrocarburos y el 54% de las emisiones de carbono en el país.
- Un 30% de los fallecidos en sitio en accidentes de tránsito son ciclistas y peatones.
- El 90% de Red de Alta Capacidad de carreteras (RAC) no cumple con los parámetros del Plan Nacional de Transporte en cuanto al número de carriles.
- El sector institucional de transporte cuenta con seis consejos (órganos des-concentrados), en los que se reportan traslapes y conflictos de competencias.
- Se estima que completar la “sectorización” de las líneas de buses generaría un ahorro de 3.305 millones de colones, un aumento del 61% en la velocidad de los viajes y una reducción de 506 toneladas de emisiones de carbono al año.
- Con un tren rápido de pasajeros el tiempo de viaje entre Ciruelas y Paraíso disminuiría de 80 a 42 minutos, y la capacidad diaria de traslado de pasajeros aumentaría de 16.000 a 250.000.
- Con medidas de importación de vehículos eléctricos, mejoras en el sistema de transporte público y uso de parámetros europeos de control de emisiones, el carbono liberado a la atmósfera se reduciría un 10% al año.

## Panorama general

Esta primera sección no pretende reiterar todos los aspectos que han sido documentados en diagnósticos previos sobre transporte y movilidad, sino aportar una visión general y alguna información novedosa para entender el panorama

actual. Además se busca poner especial énfasis en la relación entre el ordenamiento territorial, las características del sistema de transporte —público y privado—, la flota vehicular y, finalmente, algunas de las externalidades (positivas y negativas) derivadas de los problemas del sector en su conjunto.

### Tipo de crecimiento urbano potencia caos actual y afecta tiempos de viaje

La estructura de ciudad lineal, dispersa y de bajas densidades en la Gran Área Metropolitana (GAM) es uno de los principales factores que aumentan los recorridos y tiempos de viaje, y que han favorecido patrones insostenibles de movilidad. A esto se suma una característica económica: el país tiene una importante concentración de población (62%) y de empleo (66% de las personas ocupadas) en la Región Central (INEC, 2017). El 50% de quienes laboran lo hace en un cantón distinto al de su lugar de residencia, cifra que disminuye a solo un 18% fuera de la GAM. Según el último censo disponible, en esta zona, en promedio, cerca de un millón y medio de personas se desplazan a trabajar de un cantón a otro diariamente (Sánchez, 2018a).

Una consecuencia directa de lo anterior es el congestionamiento vial. Para profundizar en este tema, el PEN elaboró un primer producto de investigación (Durán y León, 2018) que tuvo como insumo la información sobre atascos recogida en la base de datos de la aplicación móvil Waze. Este proyecto se realizó gracias a una alianza institucional con el Departamento de Informática del MOPT y al apoyo técnico y logístico del Colaboratorio Nacional de Computación Avanzada del CeNAT-Conare. Una visualización interactiva sobre estos primeros resultados está disponible en el sitio web [www.estadonacion.or.cr/](http://www.estadonacion.or.cr/)

A partir de la georreferenciación de los puntos de atasco registrados en 2017, se mapearon los distritos con mayores problemas recurrentes. Como era de esperar, los peores puntos de todo el país se encuentran en la zona central de la GAM: los 28 distritos con alto nivel de atasco se ubican allí y abarcan el 41% de todos los congestionamientos identi-

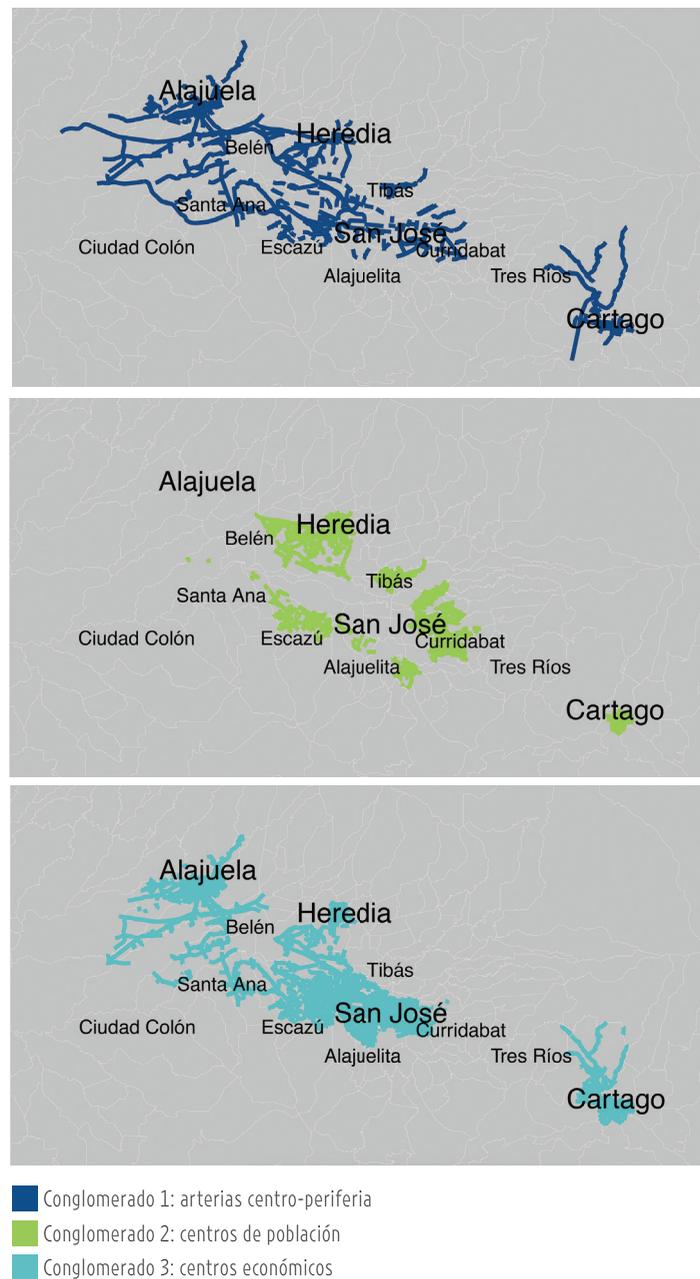
ficados en el año. Para tener una visión más amplia de este fenómeno se agregaron dos variables: la densidad poblacional por distrito (cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado) y una aproximación de movilidad, calculada como el porcentaje de personas que se trasladan de un cantón a otro para trabajar o estudiar. Ambas se obtuvieron de las estadísticas del último censo de población del INEC. Con esta información se pudo efectuar un análisis

de conglomerados y caracterizar mejor las zonas de mayor congestión (véase el “Anexo Metodológico” en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)). El análisis identificó tres tipos de atascos (mapa 1.6).

El primer grupo corresponde a los embotellamientos en las autopistas que conectan los extremos de la GAM: Próspero Fernández, Bernardo Soto, General Cañas y Florencio del Castillo. En este conglomerado, que aquí se

MAPAS 1.6

### Ubicación de los atascos, según conglomerados. 2017



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

denomina *arterias centro-periferia*, ocurre el 12% de los atascos analizados y se caracteriza por tener el menor retraso promedio y las filas más extensas. El segundo grupo se asocia a *centros de población* de la GAM y aglutina el 28% de los congestionamientos. Abarca distritos como Desamparados, Guadalupe, San Francisco de Dos Ríos, Curridabat, San Juan y Llorente de Tibás, así como los cascos centrales de Heredia y Cartago, zonas donde vive una gran cantidad de personas, muchas de las cuales se trasladan para trabajar o estudiar. Allí los atascos son cortos pero lentos, es decir, tienen poca extensión en metros, pero avanzan a velocidades más bajas. El tercer y último grupo es el de los embotellamientos que se dan alrededor de *centros económicos*. Este conglomerado contiene el 60% de los casos examinados, los cuales se concentran en los distritos del cantón central

de San José, Cartago y Heredia, en las cercanías del aeropuerto Juan Santamaría y en las conexiones entre provincias: la entrada a Heredia por el distrito de Ulloa y la entrada a Cartago por San Nicolás. Son lugares que se caracterizan por tener poca densidad de habitantes, pero muchas personas que llegan para trabajar, estudiar, realizar trámites o actividades de comercio. Los embotellamientos ocurren principalmente en las horas laborales, en la vía conocida como Circunvalación (Paseo de la Segunda República), la ruta 27 entre San José, Escazú y Santa Ana, La Uruca y el Paseo Colón.

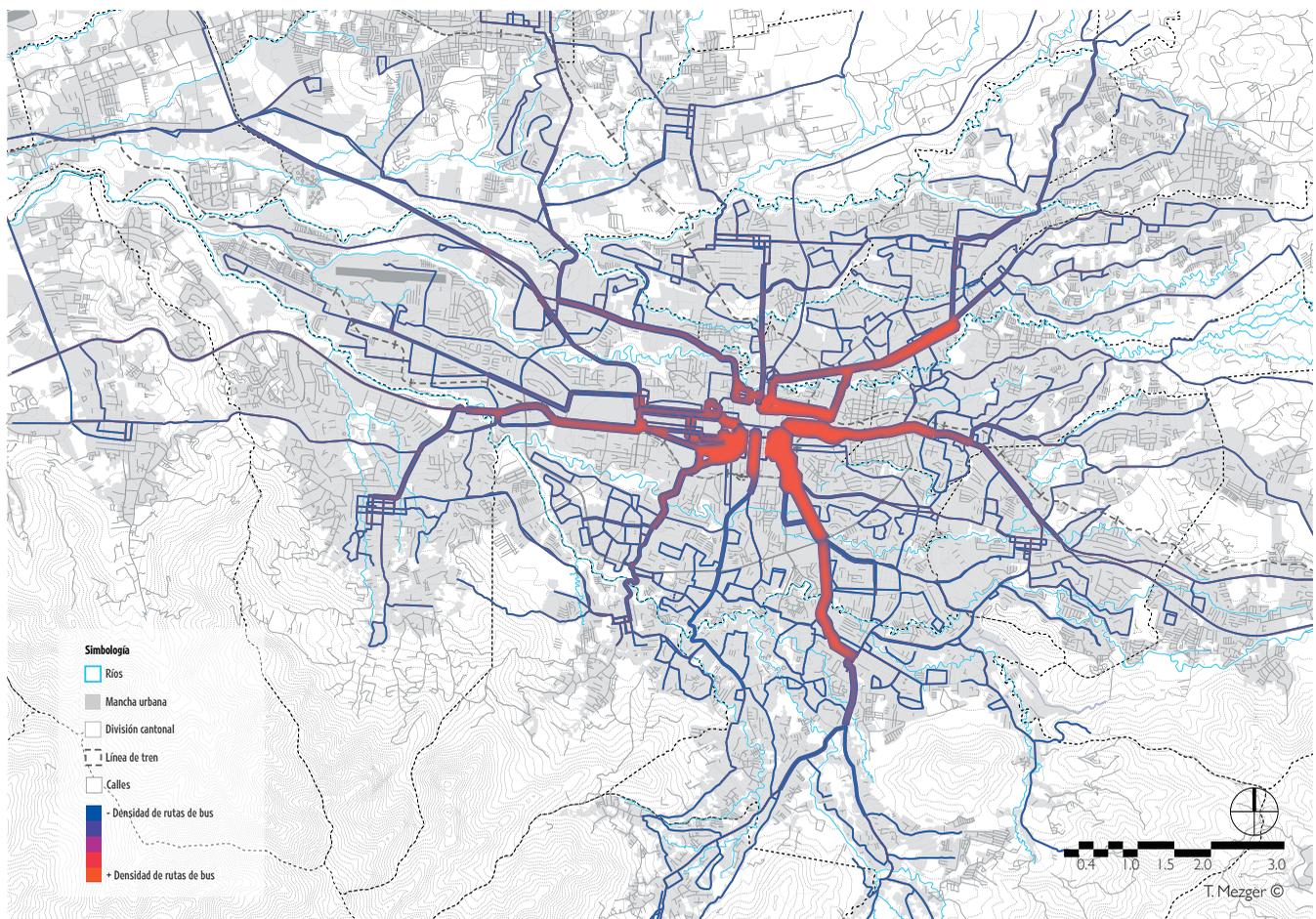
#### Transporte público es más utilizado, pero el uso del automóvil tiene gran impacto

El servicio público de transporte colectivo conecta las diferentes localidades del país y aún moviliza a la mayoría de

población de la GAM diariamente, lo que lo convierte en un activo esencial para el desarrollo humano. La Encuesta de Movilidad Domiciliaria, elaborada para el Plan integral de movilidad urbana sostenible para el Área Metropolitana de San José (Pimus), muestra que las personas se trasladan sobre todo por motivos laborales, compras, visitas familiares y estudio. El autobús (34%) y el vehículo privado (33%) explican el 67% de los viajes realizados para ir a trabajar (AC&A y Gensler, 2017). Solo un 17% se hace caminando del domicilio al lugar de trabajo, un 10% se hace en motocicleta y un 6% en taxi. El tipo de crecimiento urbano de la GAM estableció un diseño de rutas de autobuses enfocado en viajes al centro de San José, en ocasiones con varias decenas de líneas que vienen de zonas muy cercanas entre sí, todas con el mismo destino en la capital (mapa 1.7).

MAPA 1.7

#### Densidad de las rutas de buses en la GAM. 2017



Fuente: Mezger, 2018.

El agudo problema vial del país se complica por la composición del parque automotor, que muestra una tendencia creciente y un promedio de dieciséis años de antigüedad. Entre 2007 y 2016 se expandió a un ritmo del 6,7% anual (79% en todo el periodo), mientras el aumento de la población fue del 1,2% anual). Los automóviles agrupan cerca del 61% del total, y crecieron un 67% en ese decenio, a una tasa del 5,9% anual. Pero el mayor incremento lo registro la flota de motocicletas, 187,3% entre 2007 y 2016, equivalente a un 12,8% anual. De igual forma, los vehículos pesados, de cargas mayores a 3.500 kilogramos tuvieron un crecimiento superior al 4,3% anual. En los últimos diez años, la cantidad de vehículos por cada mil habitantes aumentó un 59% (5,3% anual) y llevó el indicador a 231 unidades, uno de los valores más altos de Latinoamérica, solo superado por Argentina y México (gráfico 1.28). Aunque el uso de transporte público es mayoritario, el servicio actual pierde eficiencia al competir con el alto flujo vehicular privado y de carga, y tiene fallas que se convierten en desincentivos para cambiar el automóvil por ese medio, como horarios restringidos, velocidades menores y problemas de seguridad y calidad, entre otras.

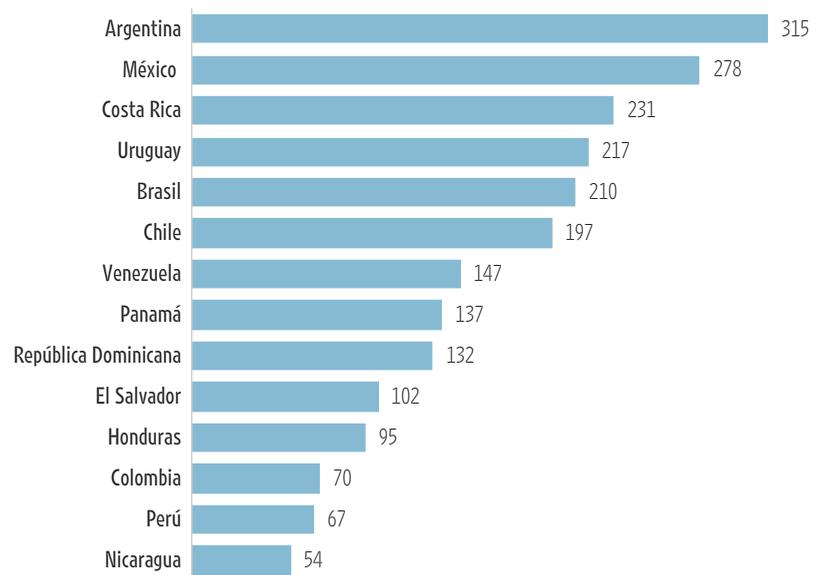
### Externalidades del transporte pesado sobre el desarrollo humano

En primera instancia, el transporte es relevante por la movilización de las personas de sus residencias a sitios de trabajo, centros educativos, lugares de recreación, servicios u ocio, entre otros. Del mismo modo, es una actividad estratégica para la economía nacional. En 2017 el sector de transporte y almacenamiento representó alrededor del 4,5% del PIB, y su participación se ha incrementado de forma sostenida desde 2012, cuando era de un 3,9% (Ministerio de Hacienda, 2018). Esto lo hace uno de los segmentos productivos más dinámicos de los últimos años, cuyo crecimiento está por encima del promedio de la economía (3,6% anual entre 2012 y 2017).

Del lado negativo, los patrones y condiciones actuales del transporte generan altos costos económicos, sociales y ambientales, tales como accidentes de

GRÁFICO 1.28

### Vehículos por cada mil habitantes, según país



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

tránsito, deterioro de la calidad del aire por las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y aumento de los tiempos de traslado. Por ejemplo, los congestiones le resultan caros a la población trabajadora. Análisis realizados por Sánchez et al. (2018) para este capítulo estimaron cuánto les cuesta a las personas el tiempo que los atascos le agregan a sus viajes, cuando se desplazan a trabajar a un cantón distinto a aquel en que viven. Se consideró la duración de esos movimientos, el perfil profesional y el valor del trabajo por horas para los habitantes de cada cantón. Posteriormente se calculó ese costo en situaciones de flujo sin congestión y se asignó un valor monetario a las diferencias observadas (para más detalles, véase el “Anexo Metodológico” en el sitio web [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)). Según estas estimaciones, para los trabajadores, los costos derivados de la congestión en la GAM representan alrededor de un 3,8% del PIB. En términos per cápita (mapa 1.8), los valores más altos recaen sobre los habitantes de Barva, Vásquez de Coronado, Moravia, San Pablo, San Isidro, Aserrí y La Unión. En estos cantones, de forma anual cada trabajador incurre en un costo promedio que varía entre 3.000 y 5.000 dólares.

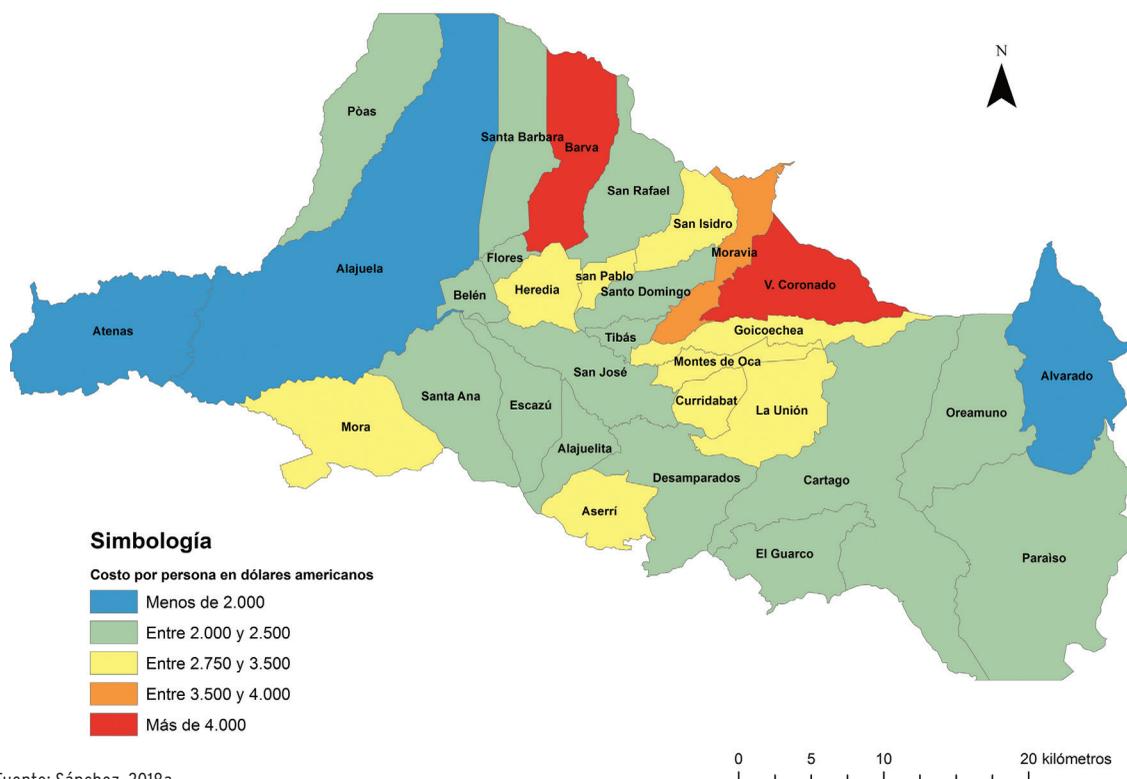
Desde la perspectiva ambiental, una de las más serias consecuencias de la gran cantidad de vehículos en el sistema actual, son las fuertes emisiones del sector transporte, que es el principal consumidor de energía del país y el mayor generador de GEI. De acuerdo con el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA, el 65% de las emisiones de carbono se debe al transporte, sobre todo por el envejecimiento de la flota vehicular y los atascos. En estaciones de monitoreo ubicadas en el plantel de la Municipalidad de San José y la Rectoría de la UNA en Heredia, los niveles de contaminación por partículas  $PM_{2,5}$  superan los límites fijados por la OMS. En el caso de las partículas  $PM_{10}$ , solo la Rectoría de la UNA incumple el valor máximo anual de  $40 \mu g/m^3$  establecido en el decreto 39951-S. También existe toda un área de impacto relacionada con los accidentes y lesiones. En Costa Rica, un 30,6% de los fallecidos en sitio por accidentes de tránsito son ciclistas y peatones (gráfico 1.29).

### Rezagos y estado de infraestructura vial limitan su capacidad

Los problemas del transporte en la GAM deben afrontarse, principalmente, con modificaciones en los patrones

MAPA 1.8

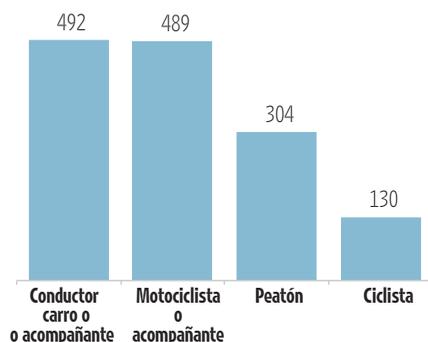
### Costo anual per cápita derivado del congestionamiento en la GAM para personas que no trabajan en el cantón donde viven, según municipio



Fuente: Sánchez, 2018a.

GRÁFICO 1.29

### Número de fallecidos en sitio por accidentes de tránsito, según tipo de movilidad. 2012-2015



Fuente: Sánchez, 2018a.

de movilidad, mejores alternativas de transporte público y políticas de ordenamiento territorial. La apuesta de muchas personas por el uso de vehículos particulares genera zonas de congestionamiento difíciles de resolver, y la posibilidad del Estado para hacerlo mediante la infraestructura es sumamente limitada. Aunque existen proyectos importantes que podrían aumentar la capacidad de la red vial, sin cambios en los demás aspectos mencionados serán insuficientes. A nivel de Latinoamérica y el Caribe, Costa Rica ocupa el quinto puesto en densidad de carreteras y el primero entre los países continentales.

El *Plan Nacional de Transporte de Costa Rica 2011-2035* (PNT) es el referente oficial de los parámetros de servicio y geométricos que deben cumplir las principales vías de comunicación terrestre. Sobre esa base se analizó la Red de Alta Capacidad (RAC), así definida en el PNT, que es el más importante conjunto

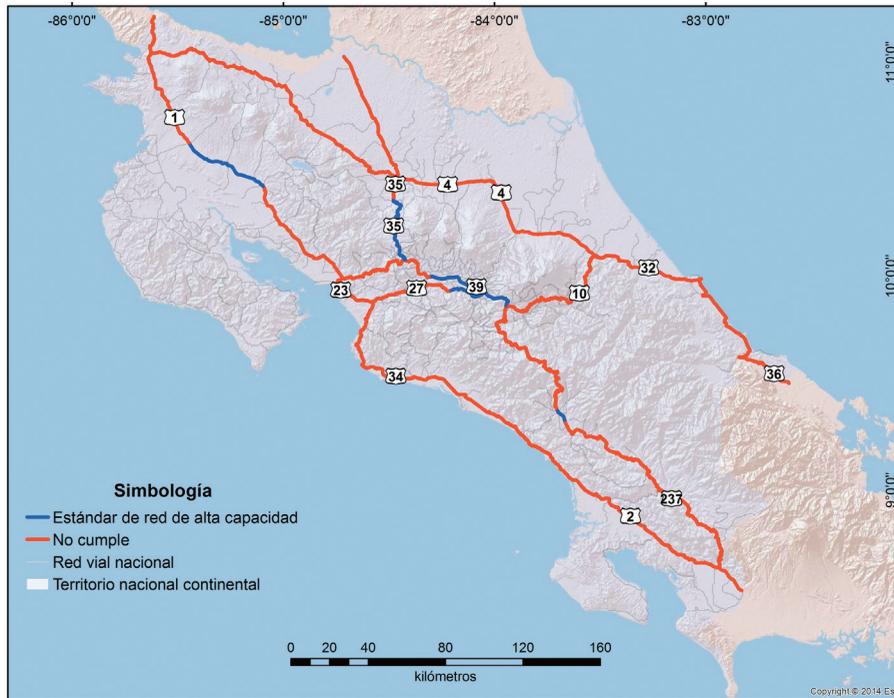
de corredores de la red vial de Costa Rica. Los datos más recientes muestran un entramado de pavimentos con una buena condición estructural y funcional. Sin embargo, el 89,5% no cuenta con la cantidad de carriles establecida como estándar mínimo en el PNT, es decir, son rutas de menos de dos carriles por sentido, lo cual constituye un impedimento físico muy significativo para lograr tiempos de viaje y flujos eficientes en el transporte de bienes y servicios. En los mapas 1.9 se presentan las rutas que no cumplen con esos parámetros, y los escenarios de intervención para cada una de ellas según los criterios señalados en el PNT.

También se analizó la capacidad de servicio de la RAC, midiendo el número máximo de vehículos que de manera razonable pueden transitar por una determinada sección de una carretera o camino en un sentido (o en ambas direcciones, tratándose de una calle de dos vías). Se encontró que, si las condiciones

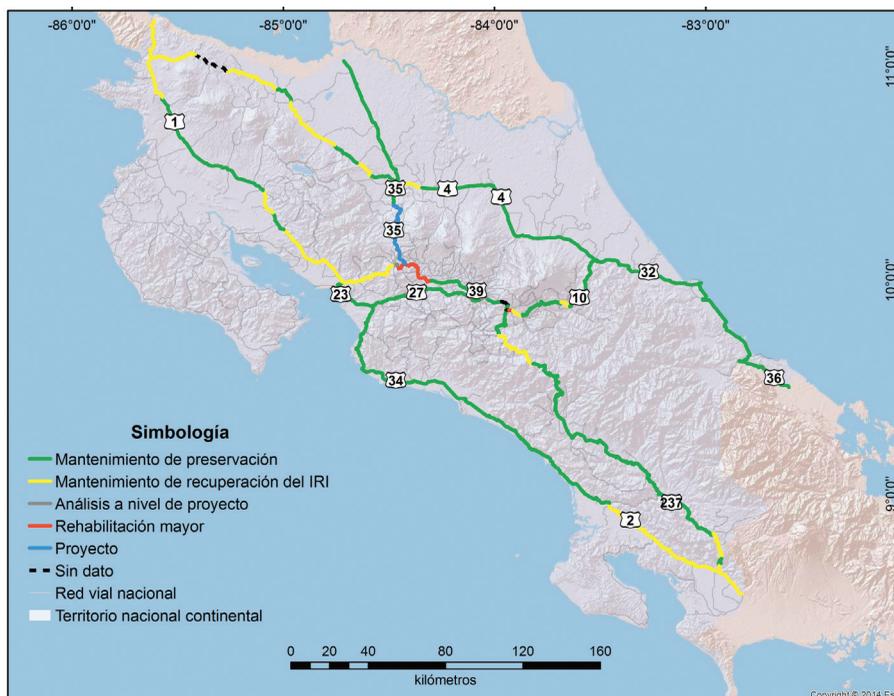
MAPAS 1.9

**Red de Alta Capacidad según cumplimiento del Plan Nacional de Transporte y estrategias de intervención requeridas. 2017**

Cumplimiento de número de carriles



Estrategias de intervención



se mantienen inalteradas en cuanto al cumplimiento de los estándares del PNT, el porcentaje de rutas con niveles críticos en zonas urbanas pasará de 48% a 86% en el año 2025, lo que convertirá prácticamente toda la RAC en una red de corredores que elevará en un 80% el tiempo normal de viaje.

**Un sector estratégico con profundas dificultades institucionales**

Contar con un entramado de entidades públicas articulado y eficiente es crucial. Sin embargo, el marco normativo e institucional relacionado con el transporte no facilita los avances que requiere el país para adaptarse a los nuevos retos que imponen los patrones actuales de movilidad, en un contexto de ausencia de ordenamiento territorial. Es decir, la gobernanza del sector es un cuello de botella para impulsar transformaciones, en parte por los tradicionales problemas de coordinación con otras áreas y por una conformación que asigna a los actores regulados importantes cuotas de poder en los entes que los regulan.

Por varias décadas el MOPT desempeñó el rol de actor central en esta materia. Posteriormente, la creación de consejos y órganos desconcentrados transformó esa institucionalidad. Con base en una serie de entrevistas a autoridades<sup>29</sup>, Sáenz (2018) determinó que la función de rectoría (que desde el punto de vista técnico recae en el citado Ministerio) se ha visto debilitada por la poca articulación con los entes autónomos que conforman el sector (Incofer, Japdeva, Incop), ya que en la práctica cada uno actúa según sus posiciones e intereses, y hay pocas o nulas herramientas para sancionar el no cumplimiento de las directrices giradas (Sáenz, 2018).

Además de los problemas de rectoría, recurrentes en varios sectores institucionales del país, la particularidad en este caso es la naturaleza de los seis consejos adscritos al MOPT, todos desconcentrados, que genera importantes problemas de gobernanza (Mideplan, 2010). En especial, el Conavi (vialidad), el CTP (transporte público), el CNC (concesiones) y el Cosevi (seguridad vial) han sido objeto de señalamientos por problemas derivados de su diseño (Sáenz, 2018), que

Fuente: Barrantes, 2018 con datos del PNT y Lanamme-UCR.

incluye actores gremiales directamente involucrados en la toma de decisiones (cuadro 1.6).

### ¿Cómo mover la aguja? Retos clave para el transporte y la movilidad

El descuido de muchos años hace que enfrentar los problemas de transporte y movilidad sea cada vez más costoso y complejo. En la GAM es imposible *pensar* la ciudad sin *pensar* el transporte, y viceversa, no se puede diseñar y modificar el transporte sin considerar los procesos urbanísticos que van configurando el entorno en que se movilizan las personas. Dicho de otro modo, sin un ordenamiento territorial que defina en paralelo una visión de ciudad y una de movilidad, ambas áreas se afectarán entre sí y aumentarán el caos que se ha establecido, ya por más de tres décadas. En consecuencia, no es un tema que se pueda abordar desde el punto de vista estrictamente sectorial, sino que demanda la construcción de soluciones de forma conjunta entre actores muy diversos.

Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial es impostergable. La ausencia de uno de sus instrumentos centrales,

los planes reguladores cantonales, es un obstáculo para el cumplimiento de cualquier meta en materia de transporte y movilidad. En el plano institucional, sin necesidad de plantear una reforma institucional de fondo, que implique modificaciones de mucho alcance y requiera aprobación legislativa, el país puede dar algunos pasos, como los siguientes:

- Revisar la conformación de los consejos adscritos al MOPT que acompañan las decisiones centrales en este campo, y evaluar la conveniencia de que los actores regulados tengan injerencia en las entidades que los regulan.
- Mejorar la coordinación institucional entre el MOPT, el CTP y la Aresep.
- En 2021, aprovechar el vencimiento de los contratos de concesión por siete años suscritos entre el CTP y las empresas autobuseras en 2014, para efectuar cambios en las reglas vigentes.
- Corregir la falta de articulación entre los operadores y las instituciones que regulan el transporte público, e imple-

mentar procesos como la “sectorización”<sup>30</sup>.

- Atender el crecimiento acelerado de servicios de transporte informales y parcialmente regulados.
- Armonizar los planes de transporte y movilidad con los planes reguladores y los proyectos municipales en la materia.
- Mejorar el monitoreo y evaluación del servicio de transporte público.

### Un sistema de transporte público masivo, eficiente e interconectado, que desestime el uso del vehículo privado

El paso que puede generar impactos fuertes en la movilidad es el establecimiento de un sistema de transporte público masivo, eficiente, seguro y conectado con otras modalidades de servicio. Esto implica garantizar condiciones de accesibilidad e inclusión social a toda la población, ofreciendo la misma calidad y cantidad de servicios a sectores de menores y mayores ingresos. Paralelamente, se deben minimizar las externalidades

CUADRO 1.6

#### Composición de las juntas directivas en cuatro consejos del MOPT<sup>a/</sup>

Conavi	Cosevi	CNC	CTP
Ministro del MOPT	Ministro del MOPT o delegado	Ministro del MOPT	Dos autoridades del MOPT
Dos representantes del MOPT nombrados por el Ministro y el Presidente de la República	Ministro de Salud o delegado	Ministerio de Hacienda	Representante del Minae
Un representante de las Municipalidades nombrado por la UNGL	Ministro de Educación Pública o Delegado	Mideplan	Un representante de los gobiernos locales
Un representante de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica	Un representante de los gobiernos locales	Presidente del BCCR	Un representante de los taxistas
Dos representantes de la UCCAEP	Un representante del CFIA	Representante de las organizaciones sindicales	Un representante de los autobuseros
		Representante de colegios profesionales	Un representante de la sociedad civil
		Representante cámara del sector privado	

MOPT  
 Otras instituciones públicas  
 Gobiernos locales  
 Gremios

a/ Los nombres completos de las entidades pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

Fuente: Vargas Cullrell, 2018 con base en las respectivas leyes.

negativas causadas por el incremento en el uso de vehículos privados, mediante un desarrollo urbano basado en el transporte público y medios no motorizados como ejes principales de movilidad.

En la actualidad, los distintos operadores de este servicio en la GAM compiten entre sí, o simplemente no aprovechan las ventajas de complementar sus actividades en mutuo beneficio, para consolidar un sistema integrado de transporte público masivo. Asimismo, la falta de infraestructura adecuada dificulta la posibilidad de cambiar la modalidad de desplazamiento. En este sentido, hay algunas acciones de carácter general que es preciso acometer:

- Establecer una jerarquía de movilidad urbana que ubique, en orden de prioridad: modalidades no motorizadas, transporte público, sistema logístico de suministros, sistema de vehículos compartidos y, por último, transporte motorizado particular.
- Crear redes integradas de transporte público masivo, potenciadas con corredores de alto rendimiento y redes multimodales, que propicien mayor cobertura y accesibilidad. Esto implica avanzar en las áreas de “sectorización” y “troncalización”<sup>31</sup>, establecer rutas intersectoriales y carriles exclusivos en el servicio de autobuses, así como desarrollar opciones más eficientes, como los trenes rápidos.
- Mejorar la calidad del servicio en términos de atención al cliente, comodidad y seguridad.
- Fortalecer la fiscalización de la operación y el servicio en general.
- Se requiere “aplicar un sistema integrado tarifario (pago electrónico) y equitativo. Actualmente las tarifas se calculan por línea, lo cual genera que viajes de similares características tengan diferencias de tarifas de hasta un 20% que se trasladan directamente al usuario. Es entonces el usuario quien paga el costo de las ineficiencias del sistema” (AC&A Global y Gensler, 2017). Según expertos, a partir de la concre-

ción de algunos proyectos existentes en la GAM, para el año 2025 cabría esperar una reducción de al menos un 20% en los tiempos de viaje en el transporte público, y un aumento de al menos 5 puntos porcentuales en la población usuaria (Sánchez et al., 2018). Una primera política relevante es la “sectorización”, esto es, el ordenamiento de las rutas de autobús dentro de la GAM. Este proceso se basa en dos pilares. El primero es la creación de carriles exclusivos para autobuses en las carreteras radiales que llegan hasta San José y, en especial, hasta el centro de la capital. De esta forma, disminuirán los atascos y se logrará que el principal sistema de transporte público utilice al menos el 50% del espacio disponible en las vías, lo cual es correcto considerando que moviliza al 60% de los pasajeros. El segundo pilar es la reestructuración del sistema mediante la construcción de terminales alrededor del centro de la capital, que recibirán a más de 50 líneas de autobuses que entran a ella todos los días. Cuando los usuarios arriben a las terminales, deberán tomar un segundo autobús de una nueva línea, que será la única que ingresará al centro.

La “sectorización” tendría importantes efectos económicos y en tiempos de viaje. Considerando los datos reales de ahorros recogidos en un estudio del Lanamme-UCR (2017) y la firma Epysa (2014), sobre un caso en funcionamiento en la ruta Tibás-Santo Domingo, y extrapo-

lando los datos a las rutas que serían objeto de la “sectorización”, diversas entidades y un análisis realizado para este capítulo estimaron y comprobaron los positivos impactos de esta medida, en términos de reducción de tiempos y costos de viaje, así como en emisiones contaminantes. La “sectorización” debe ir de la mano con la integración de un modelo tarifario electrónico que además permita, con un solo medio de pago, llegar a cualquier parte de la GAM, de la forma más accesible y rápida y posible. El proyecto es técnicamente sencillo, máxime que ya existe en casi todo el mundo y se cuenta con mucha información al respecto (Sánchez et al., 2018).

En el país también existen varias propuestas de transporte masivo por otros medios, como metros, tranvías o trenes. Para efectos de este capítulo se analiza el proyecto oficial del Incofer, del tren rápido de pasajeros (TRP), que tiene ya un estudio de prefactibilidad y el soporte de la “Ley de fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y promoción del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana” (nº 9366). Se estima que, en cada recorrido, el TRP podría transportar hasta mil personas y reducir el tráfico de entre 250 y 1.000 vehículos (Presidencia de la República, 2017). El proyecto abarca una extensión de 80 kilómetros y tendría influencia directa sobre 13 cantones y 51 distritos de la GAM. Contempla unos 50

#### Estimaciones sobre el impacto de la “sectorización” de las líneas de autobuses en la GAM

- Reducción de 34 a 5 líneas, con lo cual cerca de 540 autobuses saldrían del sistema.
- Aumento de la velocidad promedio de operación, de 13 a 21 kilómetros por hora.
- Disminución del tiempo promedio de viaje, de 55 a 35 minutos en los trayectos más largos.
- Ahorro de alrededor de 6 millones de dólares anuales para los usuarios<sup>32</sup>.
- Ahorro de 4,7 millones de dólares en costos de operación de autobuses<sup>33</sup>.
- Reducción aproximada de 506 toneladas en las emisiones anuales de carbono<sup>34</sup>.

Fuentes: Sánchez et al., 2018, con datos del CFIA, MOPT, Lanamme-UCR y Epysa.

### Estimaciones sobre el impacto de un tren rápido de pasajeros

- Reducción de 80 a 42 minutos en el trayecto Ciruelas-Paraíso.
- Aumento de la capacidad de traslado diario, de 16.000 a 250.000 pasajeros.
- Aumento en flujos económicos, de un mínimo de 496 millones de dólares anuales al entrar en operación plena, hasta 3.240 millones de dólares anuales en 2045<sup>35</sup>.
- Disminución en las emisiones de carbono de alrededor de 670.000 toneladas anuales, un 13,6% de las emisiones del sector transporte<sup>36</sup>.

Fuentes: Sánchez et al., 2018 y Castro et al., 2016.

kilómetros de eje principal, en su mayor parte bidireccional, y aproximadamente 40 kilómetros de vías complementarias. Entre los principales efectos esperados del TRP, según estimaciones preliminares, están la disminución en los tiempos de viaje y en las emisiones contaminantes, el aumento en la capacidad diaria de traslado de pasajeros y ahorros para los usuarios y en costos de operación.

### Impulsar el cambio tecnológico y estimular la movilidad no motorizada

Uno de los grandes desafíos de Costa Rica es reducir la dependencia del petróleo e impulsar el cambio a una flota vehicular (tanto pública como privada) más desligada de los motores de combustión interna. Dadas las favorables condiciones que tiene el país en materia de generación y distribución de electricidad a lo largo de su territorio, el estímulo al uso de vehículos eléctricos es un paso natural. Con ese propósito recientemente se aprobó la “Ley de incentivos y promoción del transporte eléctrico” (n° 9518), cuyos efectos podrán analizarse en futuras ediciones de este Informe.

Con base en dicha ley y otros proyectos, Sánchez et al. (2018) analizaron posibles medidas para lograr una reducción significativa de la contaminación mediante el uso de vehículos eléctricos.

Debe tenerse en cuenta que el cambio es solo tecnológico, no modal, que sería lo ideal, dado que no soluciona los problemas de congestión vial. Partiendo de lo anterior, a continuación se describen algunas acciones que

permitirían disminuir las emisiones de carbono equivalente derivadas del transporte que habría en el año 2025, de no modificarse la tendencia actual:

- Importación de 20.000 automóviles eléctricos para uso privado.
- Las flotas vehiculares del Gobierno deben incluir un 10% de unidades eléctricas.
- Aplicación de las normas de emisiones “Euro IV” (vehículos de carga) y “Euro V” (automóviles de combustión interna), que se utilizan en Europa desde 2005 y 2009, respectivamente.
- Reemplazo del 1% de la flota de autobuses por unidades eléctricas.
- Reemplazo del 10% de la flota de taxis por automóviles eléctricos.
- Implementación de centros de recarga aproximadamente cada 80 kilómetros en carreteras nacionales y cada 120 kilómetros en carreteras cantonales.

Para medir los efectos de estas iniciativas sobre las emisiones contaminantes, se realizó un análisis que combina las acciones antes presentadas, con las otras medidas expuestas en los apartados previos, tales como la “sectorización” y el establecimiento de carriles exclusivos. El supuesto de base es que las mejoras estimularán el cambio del vehículo particular por el transporte público, y

que el avance tecnológico, a su vez, ayudará a disminuir la contaminación. Sobre esto último, considerando los hallazgos de diversos estudios se estimó que un vehículo eléctrico emite apenas un 8,8% de los GEI que lanza a la atmósfera uno de gasolina (Mahmoud et al., 2012; para más detalles véase Sánchez et al., 2018). A partir de esos datos se calcula que el conjunto de medidas comentadas podría generar una reducción de al menos un 10% en las emisiones anuales de carbono en el sector transporte (Sánchez et al., 2018).

Otro reto importante es estimular el transporte no motorizado, a fin de disminuir la contaminación del aire y sónica, la factura petrolera, la congestión vial y las afecciones de salud asociadas al sedentarismo. En este ámbito el desafío es generar mayor interés público, construir infraestructura y establecer garantías normativas y de seguridad a esta forma de movilidad. En particular, se deben resolver los serios problemas de seguridad vial. Los beneficios son significativos. Actualmente alrededor del 23% de la población de la GAM, cerca de 530.000 personas, se traslada a pie o en bicicleta. Un incremento de un punto porcentual, es decir, pasar al 24%, equivaldría a incorporar cerca de 23.000 personas a esta modalidad. Considerando los recorridos promedio en la GAM, ese leve aumento generaría grandes ahorros económicos y de emisiones contaminantes.

### Estimaciones sobre el impacto de mayor uso de movilidad no motorizada

- Ahorro por costos de operación vehicular de alrededor de 67 millones de dólares anuales<sup>37</sup>.
- Reducción de 65.000 toneladas anuales de carbono equivalente, lo que significa reducir las emisiones totales del sector transporte en un 1,34% anual<sup>38</sup>.

Fuente: Sánchez et al., 2018.

### Concretar proyectos clave de infraestructura vial

Es claro que las apuestas centrales para mejorar en este campo están en el paso a un sistema de transporte público que movilice cada vez más personas, de manera eficiente y segura, y en la priorización de formas de traslado distintas al automóvil privado. Pretender que el país tenga capacidad (financiera, técnica y política) para crear una red vial que soporte una flota de vehículos individuales que crece exponencialmente, resulta complejo. No obstante, también en este plano hay posibilidades de avance. En la GAM existen al menos siete proyectos que tienen un potencial importante para desarrollarse en los próximos años, y que permitirán reducir los tiempos de viaje y las pérdidas económicas y ambientales, mejorar la movilidad de personas y mercancías, e interconectar (si se planifican bien) el sistema de transporte público. Entre estos, los cinco de mayor alcance son la construcción de la vía de circunvalación norte, la ampliación de la ruta 27 y de los corredores viales San José-Cartago y San José-San Ramón y sus radiales, así como los pasos a desnivel en la actual Circunvalación.

### Estimaciones sobre el impacto de cinco proyectos de infraestructura vial:

- **Circunvalación norte:** la proporción del tráfico actual dentro del centro urbano se disminuiría en un 25%.
- **Ampliación de Ruta 27:** incremento de hasta un 53% la capacidad de la vía en el tramo Atenas-Orotina, y un 28% en La Sabana.
- **Corredor vial San José-Cartago:** reducción en tiempos de viaje cercano a los 16,5 minutos en promedio para los próximos diez años. Este valor representa cerca de un 28% del tiempo actual.
- 
- **Corredor vial San José-San Ramón:** a) disminución de al menos 5% de los costos de operación vehicular, b) Disminución de al menos en un 5% de los costos de operación vehicular por kilómetro recorrido, en promedio por vehículo, c) reducción de hasta un 2% en los costos de mantenimiento vial.
- **Pasos a desnivel en circunvalación:** eliminar el congestionamiento en la carretera de Circunvalación en el sector de la rotonda de La Bandera, en San Pedro de Montes de Oca y Guadalupe.

Fuentes: Sánchez et al., 2018. Con información del Plan GAM 2013 y del MOPT.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Pascal Girot.

**La edición técnica** la efectuaron Karen Chacón, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

**Se prepararon los siguientes insumos:**

*Diagnóstico sobre el estado de la infraestructura vial en Costa Rica: movilidad de bienes y servicios*, de Roy Barrantes (Lanamme-UCR); *La legislación del transporte en Costa Rica. 1950-2017*, de Sonia Betrano (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa); *Movilidad peatonal y en bicicleta en Costa Rica*, de Henry Hernández y Diana Jiménez (Lanamme-UCR); *La nueva sociedad civil en temas urbanos y de movilidad en Costa Rica*, de Ana Lucía Moya y Josephine Dusapin (Centro para la Sostenibilidad Urbana); *Marco institucional y principales actores en el sector transporte en Costa Rica: características y retos para la gestión de la movilidad*, de Juan Pablo Sáenz (UCR); *Diagnóstico sobre la situación del transporte y la movilidad en Costa Rica*, de Leonardo Sánchez (ProDUS-UCR); *Identificación y modelación de la meta en transporte para Costa Rica, alternativas para alcanzarla y sus implicaciones*, de Leonardo Sánchez, Jonathan Agüero y Renato Guadamuz (ProDUS-UCR).

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:**

*Exploración de la base de datos de Waze para el análisis del congestionamiento vial*, de Jennyfer León y Esteban Durán (PEN); *Densidad en la ruta de buses en la GAM*, de Theodoro Mezger (Movete por tu Ciudad) y *Análisis de redes sobre la legislación en transporte 1985-2017*, de Vladimir González (PEN).

**Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo se agradece a:** Marcela Román (consultora), quien fungió como lectora crítica del borrador final, así como a Sonia Betrano (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa), Pascal Girot (UCR), Saúl Weisleder (consultor), Enrique Muñoz (Intendencia de Transporte, Aresep), Ronald Alfaro, Alberto Mora, Miguel Gutiérrez, Mario Herrera, Katherine Barquero, Dagoberto Murillo, Pamela Jiménez, Vladimir González y Jorge Vargas-Cullell (PEN).

**Por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo se agradece a** Enrique Muñoz, Mauricio González y Carolina Murillo (Aresep), Elizabeth Briceño y Miguel

Madrigal (Incofer), Olman Vargas (CFIA), Tomás Martínez (INVU), Wálter Acuña, Melvin Quirós, Rossaura Elizondo, Ana Beatriz Hernández, Fabio Gamboa y Javier Villegas (BCCR), Diana Jiménez y Henry Hernández (Lanamme-UCR), Edgar Quirós y Juan Bautista (Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa), Sebastián Urbina (consultor), Eduardo Brenes, Rafael Chang y Liza Castillo (MOPT) y Andrés Mendoza, por su apoyo en la construcción de la base de datos legislación sobre transporte.

**Un agradecimiento especial a** Esteban Durán, Pamela Jiménez y Jennyfer León (PEN), por la colaboración en las estimaciones estadísticas, la elaboración de gráficos y diagramas, el procesamiento y análisis de datos; a Steffan Gómez (PEN), por la coordinación del proceso relativo a la base de datos de Waze con el MOPT y en la elaboración y revisión de los estudios derivados de esa fuente; a Warner Díaz y Jean Carlo Umaña (CNCA-CeNAT), por la consolidación y limpieza de la base de datos de atascos de Waze 2017.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 28 de mayo, 1 de junio y 18 de septiembre de 2018, con la participación de Jonathan Agüero, Ricardo Agüero, Royee Álvarez, Eduardo Andrade, Marcela Aragón, Edward Araya, Lucía Artavia, Roy Barrantes, Guido Barrientos, Sonia Betrano, Eduardo Brenes, María Laura Brenes, Vera Brenes, Federico Cartín, Rolando Castro, Rafael Chang, Josephine Dusapin, Daniel Fernández, Diego Fernández, Mariana García, Pascal Girot, David Gómez, Steffan Gómez, Mauricio González, Renato Guadamuz, Miguel Gutiérrez-Saxe, Henry Hernández, Diana Jiménez, Roy Jiménez, Ana Leiva, Laura Lizano, Guillermo Matamorros, Arlene Méndez, Theodoro Mezger, Arturo Molina, Gustavo Mora, Ana Moya, Enrique Muñoz, Marta Odio, Tatiana Peralta, Henry Picado, Aldo Protti, Rosendo Pujol, Carla Quesada, Edgar Quirós, Francisco Quirós, José Quirós, José Rodríguez, Pablo Rojas, Marcela Román, Cynthia Rosales, Juan Pablo Sáenz, Patricia Salas, Andrea San Gil, Leonardo Sánchez, Nadiezda Serrano, Francine Solero, Erick Solís, Arturo Steinworth, Sebastián Urbina, Jorge Vargas Cullell, Olman Vargas, Saúl Weisleder y Randal Zúñiga.

**La revisión y corrección de cifras** fue realizada por Karen Chacón.

## NOTAS

**1** El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). Es importante señalar que la fuente de información de este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

**2** La última ECE disponible al momento de editarse este Informe era la del segundo trimestre de 2018.

**3** Los niveles y las fechas de incrementos en la TPM fueron, en 2017: 2,25% el 6 de abril, 2,50% el 27 de abril, 3% el 19 de mayo, 4% el 25 de mayo, 4,5% el 8 de junio, 4,75% el 30 de noviembre, y en 2018, 5% el 1 de febrero.

**4** En 2016 la tasa básica pasiva bruta disminuyó un 1,50%. De ese total, un 1,27% se explica por un cambio en la forma de cálculo (BCCR, 2017).

**5** Dada la fecha de cierre de edición de este capítulo, la fuente de información en materia de crecimiento son las cifras de Cuentas Nacionales publicadas en febrero de 2018.

**6** El 2016 fue año atípico, en el que las exportaciones explicaron el 52% del crecimiento del PIB.

**7** En un contexto de mayor solvencia fiscal, la gestión de la deuda también es importante para “suavizar” en el tiempo las restricciones al consumo del Gobierno. Por ejemplo, una catástrofe natural podría elevar las necesidades de financiamiento, a la vez que afectaría negativamente la recaudación tributaria. En escenarios como este, la gestión de la deuda debería garantizar la continuidad del servicio público hasta que la situación mejore, de modo que se genere un ahorro fiscal que permita cancelar la deuda contraída (Barro, 1979).

**8** Para los hombres este indicador creció un 62% entre 2007 y 2017. En cambio, entre las mujeres pasó de 24% a 36% en el mismo período, lo cual significa un crecimiento de 50%.

**9** Dados los cambios metodológicos en las encuestas de hogares, los aportes a la desigualdad dentro y entre ramas no se estudian de forma separada, debido a que las categorías de actividad no son comparables a lo largo de todo el período de análisis (1990-2017).

**10** Es el ingreso que se obtiene por el trabajo. En caso de tener más de uno, se considera el ingreso declarado como principal.

**11** Un aspecto metodológico que se debe considerar es que las encuestas de hogares tienen dificultades para captar los ingresos más elevados.

**12** El sector servicios incluye: comercio, transporte, alojamiento, actividades financieras inmobiliarias, profesionales, públicas, enseñanza y salud.

**13** Cabe aclarar que los mayores o menores niveles de desigualdad no pueden ser asociados con niveles específicos de ingresos. Una actividad puede tener baja desigualdad porque la mayor parte de los ocupados percibe ingresos similares, sin importar si estos son bajos o altos.

**14** Por lo general, los análisis de agua que se realizan en el país son de tipo microbiológico y fisicoquímico, que corresponden a los niveles 1 y 2 del Reglamento para la Calidad del Agua Potable (decreto 32324-H). Otras sustancias como plaguicidas, compuestos orgánicos, metales y contaminantes emergentes, no son objeto de análisis periódicos.

**15** 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).

**16** Tales como la provisión de agua fresca y alimentos, la preservación de la biodiversidad y la protección ante desastres.

**17** Los humedales valorados fueron Gandoca-Manzanillo, Caribe Noroeste, Caño Negro, Las Baulas, Palo Verde, Maquenque y Terraba-Sierpe.

**18** Para la actualización de la mancha urbana al 2018, se extrajeron las imágenes de Google Earth, las cuales fueron complementadas con las del satélite Landsat 8. Posteriormente, se digitalizaron los polígonos sobre áreas para las que se interpreta un uso del suelo uniforme, a una escala de 1:6000. Se establecieron cuatro categorías de uso del suelo: usos urbanos, usos agropecuarios, sistemas naturales (cobertura arbórea y cuerpos de agua) y otros (nubes y suelos desnudos; Sánchez, 2018).

**19** Dado que en este trabajo no se analizan períodos censales, para el cálculo de la densidad (población/ área urbana en hectáreas) se usaron las proyecciones distritales de población del INEC (Sánchez, 2018).

**20** Se supone que cada permiso de construcción representa la decisión de un agente económico de ubicarse en un lugar determinado (cantón o distrito) y el área construida permite aproximar la importancia relativa de la actividad.

**21** Aunque mediante la Ley 9440 Río Cuarto pasó a ser el cantón número 82, su ayuntamiento todavía no está conformado y, por tanto, no puede emitir un plan regulador. Los habitantes de Río Cuarto aún deben acudir a la Municipalidad de Grecia para hacer sus trámites y su territorio está sujeto al plan regulador de ese cantón.

**22** Según la fuente oficial consultada, no se tiene el dato de la aprobación del plan regulador parcial de Puriscal.

**23** Esta base de datos contiene información como la cantidad total de entidades públicas existentes, su naturaleza jurídica, el tipo de personería jurídica que tienen, el origen de su financiamiento, antecedentes institucionales, forma de elección y conformación de sus juntas directivas y jerarcas, sus funciones generales y sectores de participación.

**24** En este análisis no solo se incluyen las entidades típicamente catalogadas como “sector ambiental”, sino también las que tienen relación directa con la gestión, uso y conservación de recursos naturales, excepto las municipalidades. Los criterios utilizados fueron: i) administra o regula el uso de recursos de forma directa, ii) cuenta con programas concretos de protección ambiental en el territorio, y iii) ejerce funciones tangibles y directas (de primer orden) en la regulación ambiental o su conservación (Ramírez, 2018).

**25** El concepto de “entidad pública” refiere a un órgano estatal (o de la Administración Pública) que goza de autonomía orgánica, funcional y/o patrimonial, pero que es controlado por el Estado (de forma política o programática). Esta autonomía puede manifestarse de diversos modos pero, como mínimo, se concreta cuando la institución cuenta con personería jurídica y capacidad de Derecho Público (Ley General de Administración Pública, artículo 1; Ramírez, 2010).

**26** Las Metas Aichi fueron aprobadas en la Décima Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, con el objetivo de “detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales, asegurando de este modo la variedad de la vida del planeta y contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza” (CDB, 2010).

**27** En este análisis los decretos ejecutivos se clasifican según su alcance y afectación (bajo, medio y alto). Muchos tienen bajo impacto, pues inciden sobre pocas personas o grupos e incluso, en ocasiones, tienen un valor simbólico. Otros tienen un alto alcance, pues regulan la acción pública sobre amplios segmentos de población.

**28** Las sesiones extraordinarias del Congreso se celebran durante todo el mes de agosto y los meses de diciembre a abril.

**29** La lista de personas entrevistadas se puede consultar en la sección “Entrevistas y comunicaciones personales” de la bibliografía de este resumen.

**30** El proceso de “sectorización” consiste en agrupar las rutas urbanas de transporte público (autobuses) en sectores y subsectores geográficos (MOPT, 2017).

**31** “Implantar un esquema completo de rutas tronco-alimentado (acción conocida como troncalizar), significa cambiar el esquema de múltiples rutas aisladas atendiendo viajes desde diferentes orígenes y hacia un mismo destino, por un

esquema de rutas jerarquizadas e integradas, estructuradas para atender los mismos patrones de origen-destino ya existentes, pero eliminando la superposición de recorridos donde esta superposición no sea estrictamente necesaria. En el esquema tronco-alimentado se tienen fundamentalmente tres tipos de rutas: primarias (conocidas como troncales), secundarias (conocidas como alimentadoras) y distribuidoras” (MOPT, 2017).

**32** Esta estimación se basa en el dato del Lanamme-UCR sobre el tiempo ahorrado con los cambios en la ruta Tibás-Santo Domingo (12.924 horas mensuales) y considera que, según la empresa Eypsa, actualmente se movilizan por esa ruta 72.087 personas. Con ello se obtiene un ahorro promedio por usuario cercano a 2,1 horas al año. Manteniendo constante esa estimación para el resto de rutas de transporte público, que movilizan cerca de 1.218.000 pasajeros, los ahorros totales podrían ubicarse en alrededor de 2,6 millones de horas anuales. Por otra parte, se toma el salario promedio per cápita reportado en la Encuesta Nacional de Hogares (2017), de 244.110 colones para zonas urbanas, lo que representa un promedio de 1.271 colones por hora (con jornadas de 48 horas semanales). Al multiplicar esto por la reducción en las horas de viaje, se obtiene un ahorro de 3.305 millones de colones anuales (Sánchez et al., 2018).

**33** Este monto se estimó multiplicando el costo promedio de operación de los buses (80 dólares por hora) por el tiempo promedio ahorrado (2,1 horas) y bajo el supuesto de que cada unidad opera una media de 15 horas por día (Sánchez et al., 2018).

**34** Este valor se obtuvo a partir de una estimación que considera las reducciones, tanto en la velocidad promedio de operación de los autobuses (al pasar de 13 a 21 kilómetros por hora) como en el tamaño de la flota (540 buses; Sánchez et al., 2018).

**35** Para estimar estos valores se calcularon todos los costos y consumos absolutos (inversión, flota, operación, mantenimiento, consumo de energía y tiempo viaje) para los años 2020 a 2045, en dólares constantes de abril de 2016. Los detalles metodológicos se pueden consultar en Castro et al., 2016.

**36** Asumiendo que la demanda por el TRP generará el aumento esperado (de 16.000 a 250.000 personas diarias; Presidencia de la República, 2017).

**37** Tanto el ahorro por costos de operación vehicular como la reducción en las emisiones contaminantes se estiman suponiendo que: i) actualmente en la GAM las personas recorren en promedio una distancia de 16,4 km diarios, ii) los viajes tardan en promedio unos 54 minutos y iii) el 1% de incremento en el uso de métodos no motorizados se obtendría de usuarios que hoy emplean vehículos motorizados (Sánchez et al., 2018).

**38** Estas proyecciones son similares en cantidad y tipo de flota vehicular eléctrica a las obtenidas por Sancho et al. (2015) en el estudio *Opciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en Costa Rica: análisis sectorial, potencial de mitigación y costos de abatimiento 2015-2050*.

**Esta sinopsis estuvo a cargo** de Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Steffan Gómez Campos, Pamela Jiménez, Natalia Morales, Ronald Alfaro 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 07 de marzo y el 27 de septiembre de 2018, con la participación de Rodrigo Aguilar, Margarita Bolaños, Pascal Girot, Miguel Gutiérrez, Gabriel Macaya, Ciska Raventós, Eduardo Sibaja, Andres Valenciano, Saúl Weisleder, Fernando Zumbado y Joyce Zurcher.

# Referencias bibliográficas

- AC&A Global y Gensler. 2017. Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible para el Área Metropolitana de San José de Costa Rica. San José: AC&A Global y Gensler.
- Achoy, J. et al., 2018. *Estado actual de los controles legales a las conductas indebidas en la Administración Pública*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Alfaro Redondo, R. 2018. *Análisis de resultados electorales y el panel electoral 2018*. Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Amarante, V. y Colacce, M. 2018. ¿Más o menos desiguales? Una revisión sobre la desigualdad de los ingresos a nivel global, regional y nacional, en *Revista Cepal* 124.
- Astorga Espeleta, Y. 2018. *Informe de Gestión 2014-2018*. San José: AyA.
- Astorga Gättgens, A. 2018. *Ordenamiento ambiental del territorio: situación y perspectivas en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Barrantes, R. 2018. *Diagnóstico sobre el estado de la infraestructura vial en Costa Rica: movilidad de bienes y servicios*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Barro, R. 1979. "On the Determination of the public debt", en *Journal of Political Economy* 87(5).
- BCCR. 2017. *Programa Macroeconómico 2016-2017*. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Cabrera, J. 2018. *Normativa ambiental y capacidades regulatorias del Estado*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Castro, L. et al. 2016. Estudio de prefactibilidad del sistema de tren rápido de pasajeros de la GAM. San José: L.C.R. Logística S.A. y Banco Interamericano de Desarrollo.
- CBD. 2010. "Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi". En: <<https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>>.
- Cepal. 2018. *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cica-UCR. 2017. *Caracterización de las prácticas agrícolas y el uso y manejo de agroquímicos en el cultivo de piña, para la implementación de buenas prácticas agrícolas (BPA)*. San José: Centro de Investigación en Contaminación Ambiental, Universidad de Costa Rica.
- CIEP-UCR. Varios años. Encuestas de opinión pública CIEP. En <<https://ciep.ucr.ac.cr/index.php/proyectos/encuestas-de-opinion>>
- CNE. 2018. "Plan general de la emergencia ante la situación provocada por la Tormenta Tropical Nate". En: <[https://www.cne.go.cr/Documentos/Plan\\_de\\_Emergencia\\_40677.pdf](https://www.cne.go.cr/Documentos/Plan_de_Emergencia_40677.pdf)>.
- DesInventar. 2018. *Base de desastres 2017*. Heredia: Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.
- DSE-Minae. 2018. *Estadísticas Energéticas*. San José: Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Durán, E y León, J. 2018. *Análisis de las zonas de mayor congestión vial en el país, a partir de la base de datos de Waze 2017*. Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Durán, E. 2018. *Entidades públicas relacionadas con el ambiente, según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica* (red). Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- INEC. Varios años. Encuesta Nacional de Hogares. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. Varios años. Encuesta Continua de Empleo (ECE). San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Gómez Campos, 2018a. *Análisis de serie de tiempo de las acciones colectivas en Costa Rica 1992-2018*. Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2018b. *Análisis electoral con el Votómetro*. Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Gómez Campos, S. y Chavarría Mora, E. 2018. *Análisis de los programas de gobierno 2018*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Gómez Campos, S. y Durán, E. 2018. *El proceso electoral en las redes sociales*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Gómez Campos, S. y Herrera, M. 2018. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Jiménez-Fontana, P. 2018. *Vínculos entre el cambio demográfico y el mercado laboral*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- LegisComex. 2015. "Perfil logístico de Costa Rica". En: <<https://www.legiscomex.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/perfil%20log%3%ADstico%20de%20costa%20rica%202015.pdf>>.
- Mahmoud, M. et al. 2016. "Electric buses: A review of alternative powertrains", en *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 62.
- Mata, C. y Trejos, J.D. 2018. Panorama de la inversión social pública en un contexto de crisis fiscal. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Meneses, K., et al. 2018. *Determinantes de la estructura productiva que impactan la desigualdad de ingresos*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Mezger, T. 2018. *Densidad en la ruta de buses en la GAM* (mapa). Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Mideplan. 2010. *Sector Público Costarricense y su organización*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Hacienda. 2018. "Compendio económico". En: <<https://bit.ly/2ORfVIM>>.
- Mivah. 2012. "Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040". En: <[https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Informes\\_Gestion/Inf\\_Ges\\_Min\\_Irene\\_Campos/PNOT\\_2012-10-22\\_Aprobada.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Informes_Gestion/Inf_Ges_Min_Irene_Campos/PNOT_2012-10-22_Aprobada.pdf)>.

- Morales, N. y Segura, R. 2018. *Barreras de acceso al mercado laboral y predicción de movilidad laboral entre sectores económicos con enfoque de género*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: Programa Estado de la Nación.
- Morales, N. y Román, M. 2018. *Región Huetar Caribe: situación socioeconómica y principales desafíos*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: Programa Estado de la Nación.
- Olade. 2011. "Manual de estadísticas energéticas año 2011". En: <<http://www.simec.gov.co/Portals/0/BalanceME/Olade.pdf>>.
- PEN. 2017. *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Piketty, T. 2015. *Capital en el siglo XXI*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República. 2017. Cadena nacional. En: <<https://youtu.be/ulb10ksrPwc>>.
- Proyecto Humedales. 2017. *Valoración de los servicios ecosistémicos que ofrecen siete de los humedales protegidos de importancia internacional en Costa Rica: Palo Verde, Caribe Noreste, Caño Negro, Gandoca-Manzanillo, Maquenque, Terraba-Sierpe y Las Baulas*. San José: Sinac-Minae y PNUD.
- Pujol, R. y Pérez, E. 2012. *Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario*. Ponencia preparada para el Decimotercero Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Ramírez, A. 2010. *Institucionalidad pública en Belice*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José: PEN.
- Ramírez, A. 2018. *Uso del decreto ejecutivo*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Rosero-Bixby, L. 1984. *Las políticas socioeconómicas y su efecto en el descenso de la mortalidad costarricense*. San José: Asociación Demográfica Costarricense.
- Ross, E. et al. 2018. *Uso, manejo y conservación de los recursos marino costeros en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN y Fundación MarViva.
- Sáenz, J. P. 2018. *Marco institucional y actores principales en el sector transporte en Costa Rica: Características y retos para la gestión de la movilidad en el país*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Sánchez, L. et al. 2018. *Identificación y modelación de la meta en transporte para Costa Rica, alternativas para alcanzarla y sus implicaciones*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación (2018). San José: PEN.
- Sánchez, L. 2015. *Mercado de la tierra y vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica*. Ponencia preparada para el Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Sánchez, L. 2018a. *Diagnóstico sobre la situación del transporte y la movilidad en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación (2018). San José: PEN.
- \_\_\_\_\_. 2018b. *Patrones territoriales y factores sociodemográficos asociados a los homicidios y el narcotráfico en Costa Rica*. San José: PEN e ICD.
- \_\_\_\_\_. 2018c. *Situación del ordenamiento territorial en Costa Rica y caracterización del uso del territorio en la GAM*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación (2018). San José: PEN.
- Segura, R. 2018. *Análisis de los patrones medioambientales de las personas en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Sepsa-MAG. 2018. *Estadísticas sobre el área y la producción de las principales actividades agrícolas, 2014-2017*. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Solórzano, A. 2018. *Discriminación salarial por motivo de género en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: Programa Estado de la Nación.
- Soto, M. 2018. *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2018. San José: PEN.
- Trejos, J.D. 2018. *La eficiencia de las transferencias estatales en dinero en la reducción de la pobreza: la experiencia de Costa Rica en la década del 2010*. San José: mimeo.
- Unesco. 2018. *Las Aguas residuales: El recurso desaprovechado. Cifras y Datos del Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas 2017*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Végh, CA. et al. 2018. *Ajuste Fiscal en América Latina y el Caribe: ¿Costos en el Corto Plazo, Beneficios en el Largo?*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Wehrtmann, I. y Cortés, J. (Eds.). 2009. Marine Biodiversity of Costa Rica, Central America, en *Monographiae Biologicae*, 86.
- Wehrtmann, I. et al. 2009. Marine biodiversity of Costa Rica: perspectives and conclusions, en Wehrtmann y Cortés (eds.).
- WWAP-Unesco. 2017. *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2017. Aguas residuales: El recurso desaprovechado*. París: Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas, Unesco.
- Zarate, D. 2018. *Estimaciones sobre los daños y pérdidas del Huracán Otto y la Tormenta Tropical Nate*. San José: inédito.