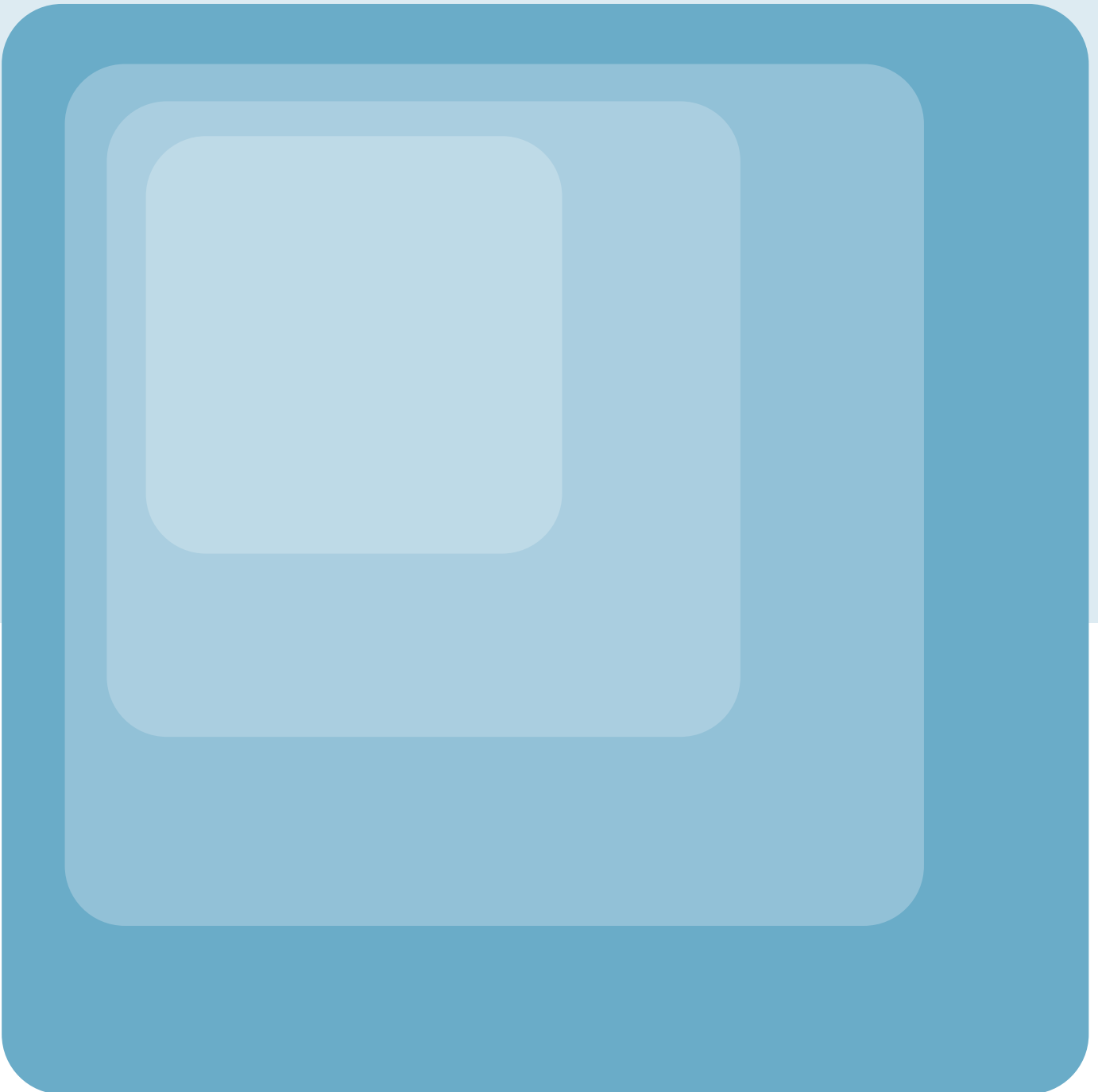


1

P A R T E

Sinopsis



CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	25
Introducción: Costa Rica y su promesa a la población	29
“Estimular la producción...”	29
...con justa distribución de la riqueza...”	35
...en armonía con el ambiente...”	46
...con derecho a la educación y al trabajo...	54
...en una democracia...	57
Conversar para prevenir	67

Valoración general 2023



Costa Rica está sumida en la inmediatez, en la coyuntura; quitó las luces largas y descuidó el rumbo. Esa omisión no ha generado, además, mayor respuesta de su sistema político. Durante el 2022 y el primer semestre de 2023, el país consolidó un desgaste de los logros históricos de su desarrollo humano sostenible, así como una mayor incapacidad de su democracia para promoverlo. Esta cosecha de resultados negativos acumulados, un nuevo paso en el progresivo abandono del contrato social costarricense, tiene como principal consecuencia un debilitamiento en la capacidad previsor; es decir, la posibilidad de anticipar los problemas, acometer lo necesario para solventarlos y sentar las bases de un futuro compartido de más bienestar para el mayor número de habitantes. Este es el principal mensaje de este Informe.

El desgaste del desarrollo humano se constata porque, en comparación con una década atrás, amplios sectores de la sociedad tienen menos acceso a oportunidades laborales de calidad, al bienestar social y a un entorno seguro. Además, el aumento en el dinamismo de la economía y el empleo que reportan los indicadores promedio son insuficientes para reparar los efectos económicos y sociales de la pandemia, la cual afectó, sobre todo, a los sectores más vulnerables. Y a su vez, se percibe una acumulación de impactos sobre el equilibrio ambiental, especialmente fuera de las áreas protegidas, lo cual deriva en un balance insostenible en

la relación entre los recursos naturales y el territorio.

En el sistema político, el desgaste se evidencia en los alcances de un cambio: con otro tono y estilo de gestión política de los asuntos públicos, no mejora la capacidad para dar entregas de bienestar a la población y crear oportunidades de desarrollo. Regresó un entramado de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, característico de las dos primeras décadas del presente siglo, aunque no como un retorno al pasado: en el período bajo análisis surgieron nuevos y riesgosos elementos para el funcionamiento de la democracia, como la crispación y el antagonismo en la gestión política y una creciente judicialización de las acciones gubernamentales. Ello ha generado resultados que evidencian roces con la legalidad, incluyendo ámbitos relacionados con el ejercicio de libertades fundamentales como la de expresión y prensa. Varios factores subyacen a esta situación. Después de la pandemia, Costa Rica volvió a un patrón de crecimiento económico desigual y excluyente, que sigue profundizando las brechas de dinamismo y productividad entre la vigorosa pero minoritaria economía de las zonas francas, ubicada principalmente en el centro del país, y la economía orientada principalmente al mercado interno. En esa última, son mucho menores las oportunidades de sobrevivencia empresarial y la oferta de empleos de buena calidad. En conjunto, la información disponible señala que el crecimiento de producción no va acompañado de una

→ Valoración general 2023 > continuación

mayor cantidad de puestos de trabajo. Un ajuste fiscal de casi cinco puntos porcentuales del PIB permitió pasar al déficit más bajo en los últimos catorce años, un logro de equilibrio de las finanzas públicas, según la experiencia internacional. Sin embargo, este proceso se efectuó mediante políticas de austeridad fiscal divorciadas de una estrategia discernible de desarrollo. En la práctica, descansó en fuertes recortes a la inversión social e infraestructura, que han debilitado las políticas sociales universales -como salud y educación- y focalizadas, dirigidas a las poblaciones vulnerables. El país sigue fuertemente endeudado, sin mayores capacidades internas para nuevas inversiones públicas y sin avances en la reorganización de su institucionalidad. Las remuneraciones y transferencias ya no son lo que presiona más el crecimiento del gasto, mientras el pago de intereses es más del triple de lo que se gasta en capital.

La vuelta al entramamiento político evidencia una tensión estructural: el diseño del sistema, basado en la Constitución Política, convive con una crisis de representación política de largo plazo y estilos de gestión que rompen con sus principios básicos. Costa Rica posee una arquitectura constitucional que requiere de un grado sustantivo de cooperación entre poderes de la República y fuerzas políticas para la gestión de los asuntos públicos, pues posee un esquema descentralizado del poder estatal y un sistema presidencialista en el que el Ejecutivo es un actor clave, pero no dominante. Sin embargo, la implosión del sistema de partidos políticos, la caída en la participación ciudadana en las elecciones y en el apoyo directo a partidos concretos, así como la creciente debilidad

de los mandatos ciudadanos a los gobiernos electos, han creado mayores barreras para una construcción compartida de soluciones que utilice los mecanismos de cooperación propios de la democracia costarricense. Esta compleja situación interna crea flancos débiles para Costa Rica, un pequeño país que debe navegar y adaptarse a un mundo en el que se agravan las tensiones geopolíticas y la crisis climática. Además, pertenece a una región en que se profundizan las crisis humanitarias debido a los nuevos flujos migratorios que cruzan el territorio nacional, el deterioro o quiebra de las débiles democracias centroamericanas y la ofensiva del crimen organizado ligado al narcotráfico. Todos estos elementos golpean la convivencia nacional e impiden también el desarrollo de las oportunidades que el país requiere para abordar el contexto mundial.

Después de muchos años de advertir sobre los problemas del desarrollo humano, este Informe enfatiza en las consecuencias del incumplimiento de la promesa fundacional de la sociedad costarricense. Esta promesa está contenida en el contrato social sobre el cual descansa el *quiénes somos*, codificado en la Constitución Política de 1949 y sus reformas posteriores. Está sustentada, además, en valores ampliamente compartidos sobre Costa Rica como un país de paz, oportunidades e innovación, y en la creencia de que las generaciones venideras tendrán un mejor futuro que las actuales. Sin reacción pronta y, ante todo, fundada en la cooperación y el diálogo democrático, se puede perder la capacidad de previsión, que le permitió anticiparse a las oportunidades y los problemas durante mucho tiempo. Existen las herramientas para evitarlo y la necesidad de hacerlo, pues se debe enfrentar no solo los desafíos no resueltos del desarrollo, sino el manejo de

los cambios demográficos y los desafíos globales de la crisis climática, la revolución científico-tecnológica y la transformación laboral.

La promesa fundacional se puede sintetizar en que Costa Rica es:

Una democracia que busca el bienestar para todas las personas, a través del estímulo de la producción, pero también de la justa distribución de la riqueza en armonía con el ambiente y con el derecho a la educación y al trabajo para buscar una vida digna, de tal forma que las generaciones venideras gocen de mejores condiciones que las actuales.

En las últimas décadas, el país logró avances importantes en el cumplimiento de esta promesa, que perfilaron -con limitaciones, dificultades y conflictos- una trayectoria singular de desarrollo humano en el contexto centroamericano y latinoamericano, con una identidad de orgullo de vivir en una democracia enfocada en buscar un mayor bienestar para la mayoría de la población.

El capítulo 1 de este Informe retoma cada uno de los componentes de esta promesa fundacional de desarrollo humano, para efectuar una valoración del estado actual y las tendencias en su cumplimiento. Esta valoración se resume en cinco ideas principales para estos componentes. Vistas en su conjunto, son las que sustentan el mensaje general de este Informe acerca del desgaste en el desarrollo humano y el riesgoso debilitamiento de la capacidad de previsión de la sociedad costarricense para construir un futuro capaz de impulsar el bienestar de amplios sectores de la población.

→ Valoración general 2023 > continuación

Cuadro 1.1

Principales mensajes sobre el cumplimiento de la promesa fundacional costarricense

Componente	Mensaje central
Estimular la producción... (Artículo 50 Constitución Política)	Un patrón de crecimiento excluyente concentra las oportunidades en algunos sectores, con grandes rezagos en otros y poca generación de empleo e ingresos.
...a través de la justa distribución de la riqueza... (Artículo 50 Constitución Política)	La desconexión entre crecimiento económico y bienestar aumenta la desigualdad y amplía las vulnerabilidades en la población.
...en armonía con el ambiente... (Artículo 50 Constitución Política)	La conservación consolida logros históricos, pero hay un balance insostenible de conjunto y débil respuesta pública.
...con derecho a la educación y al trabajo para una vida digna... (Artículos 56, 57 y 78 Constitución Política)	Costa Rica logró movilidad social a través de la educación y el trabajo, pero hoy acumula rezagos y barreras en ambos campos para las generaciones presentes y futuras.
...en una democracia (Artículos 1, 9, 10, 11 y 12 Constitución Política; Título IV. Derechos y Garantías Individuales)	En un sistema político diseñado para la cooperación, la debilidad de los actores políticos, el antagonismo y el entramamiento dificultan la construcción de acuerdos y mejores resultados para el desarrollo humano.

Que el país deje de ser y hacer lo que le distinguió, que no esté discutiendo cómo hacerlo y con qué rumbo, ni cómo cumplir e incluso renovar su promesa, implicaría una seria falta de previsión para que, en

el futuro, la sociedad costarricense posea el patrimonio económico, social, institucional, político y ambiental requerido para atender tiempos difíciles. El porvenir se ha complicado por la persistencia de un curso de acción

que afecta a las mayorías. De seguir por ese camino, las generaciones actuales pueden consumir buena parte de la herencia que legarán a sus descendientes y dejar pobres condiciones para que afronten dicho futuro.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

Introducción: Costa Rica y su promesa a la población

Este capítulo elabora una síntesis analítica y valorativa del contenido del *Informe Estado de la Nación 2023*. Brinda una visión integrada de sus capítulos a partir de un conjunto de ideas fuerza que evalúan el desempeño nacional en desarrollo humano sostenible. Aunque el período base del reporte es el año 2022 e inicios del 2023, también contempla una visión de mediano plazo que lo ubica en un contexto más amplio de trayectorias, tendencias, aspiraciones, logros y desafíos nacionales, con especial énfasis este año en las implicaciones de la situación actual sobre la capacidad de Costa Rica de abordar el futuro.

El punto de partida del capítulo es la urgente necesidad de revalorar el cumplimiento de la promesa, contenida en el contrato social, a partir de la cual se construyó la sociedad actual, así como una visión compartida acerca de quiénes somos como nación independiente. Desde la mitad del siglo XX, esa promesa fue codificada en la Constitución Política y las leyes y se fue desarrollando con el tiempo hasta establecer un marco de derechos, garantías, responsabilidades y capacidades públicas para llevarla a cabo por medio de un Estado de bienestar social.

Como se indicó en la valoración general de este capítulo, la promesa sobre qué es y qué debe darle el país a su ciudadanía podría resumirse así:

Una democracia que busca el bienestar para todas las personas, a través del estímulo de la producción, pero también de la justa distribución de la riqueza en armonía con el ambiente y con el derecho a la educación y al trabajo para buscar una vida digna, de tal forma que las generaciones venideras gocen de mejores condiciones que las actuales.

En Costa Rica, la promesa ha estado vinculada con concepto del *desarrollo humano*: dar oportunidades y capacidades a las personas para buscar su bienestar y felicidad. En el mundo, se ha plasmado en diferentes acuerdos internacionales y aspiraciones básicas que los países se han comprometido a seguir, como por ejemplo los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* aprobados por la Organización de Naciones Unidas (ONU). El Programa Estado de la Nación ha desglosado *aspiraciones* del desarrollo humano a las cuales da seguimiento cada año en sus Informes.

En la anterior edición, el *Informe Estado de la Nación 2022* afirmó que el país estaba abandonando progresivamente esta *promesa* (es decir, su *contrato social*) y aportó evidencia para sostener esa idea. Costa Rica tiene su sistema político centrado en urgencias y conflictos entre poderes y actores y no en temas de fondo; además, cuenta con una política pública “de papel”, que promete medidas y acciones sin las condiciones para su cumplimiento, debilita la inversión social y, por tanto, abandona a las poblaciones

más vulnerables. El sistema tiene capacidad nula de reforma y adaptación institucional para mejorar la gestión pública.

Debido a los rezagos acumulados que las últimas ediciones de este Informe han venido señalando en desarrollo humano sostenible, hoy más que nunca es urgente que el país recupere su capacidad de visión a largo plazo, más allá de la coyuntura. Es necesario que se genere un debate público acerca del rumbo que se ha traído y el que se desea, el estilo de desarrollo, de Estado y de bienestar para la población, y que se analice cómo se está actuando hoy de cara a cumplir la promesa sobre la cual espera la ciudadanía una respuesta.

La presente sinopsis desglosa esa promesa y analiza el desempeño del país en cada uno de sus componentes, para evaluar si la gestión que está realizando para el desarrollo humano contribuye o no a su cumplimiento.

“Estimular la producción...”

Estimular la producción es una tarea que la Constitución Política da al Estado costarricense, pero no como un fin en sí misma, sino como medio para lograr bienestar, con una justa distribución de la riqueza (Artículo 50). Por décadas se vinculó con mecanismos redistributivos y con la ampliación de oportunidades para que, a través del crecimiento, el trabajo y la política social, el país avanzara en desarrollo humano sostenible.

La estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones y la atracción

de inversión extranjera directa ha logrado impulsar un crecimiento económico moderado de largo plazo (4,4%) y ha conformado un sector exportador dinámico y diversificado. Sin embargo, ha profundizado desigualdades productivas y laborales que impiden expandir el desarrollo humano y que afectan a los grupos más vulnerables debido a los débiles encadenamientos productivos, sociales y fiscales del sector más moderno de la economía. Esta sección analiza esas debilidades y desafíos pendientes para estimular la producción.

Los territorios más rezagados fueron los más afectados durante la pandemia

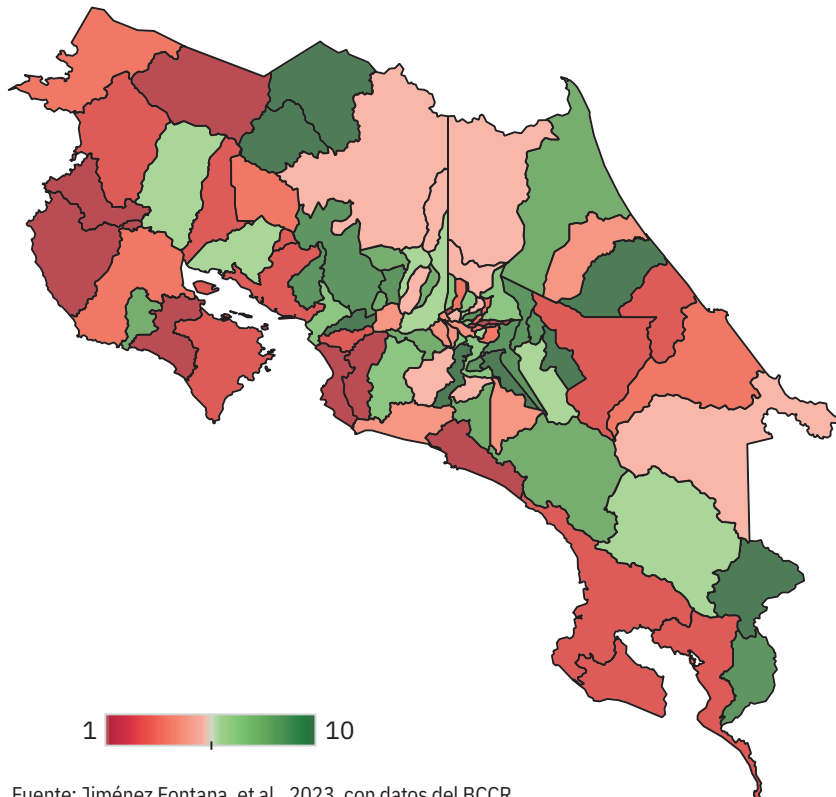
Cabe iniciar reiterando el proceso reciente que Costa Rica y el mundo vivieron con la pandemia por covid-19 y su impacto diferenciado sobre la economía nacional. *El Informe Estado de la Nación 2021* planteó que hubo un efecto asimétrico entre sectores y territorios, lo cual profundizó aún más las brechas productivas y laborales que ya existían en el país (PEN, 2021). Sin embargo, no se conocían realmente las dimensiones de la afectación, un aspecto relevante para implementar políticas que permitan apoyar a los sectores más afectados. Para esta edición del Informe, con información del BCCR, se pudo identificar que, durante el 2020, se registró el cierre de 1.654 microempresas. Estos resultados eran esperables, dado que estos negocios tienen las mayores dificultades para crecer y las menores expectativas de vida.

La afectación puede valorarse también en términos relativos; es decir, la caída respecto al nivel de ventas que tenía cada cantón en el 2019. Desde esta perspectiva, Turrubares, Flores, Goicochea, Santa Cruz, Liberia Carrillo, Garabito, Quepos, Orotina, Puntarenas, Matina, Cañas, Nandayure, Golfito, Upala y Turrialba fueron territorios más afectados, la mayoría de estos fuera de la GAM (mapa 1.1). Dichos cantones destacan por tener escasos vínculos productivos con otras zonas, baja intensidad en investigación y desarrollo o una producción concentrada en actividades más tradicionales como la manufactura y agricultura o el turismo.

Mapa 1.1

Cantones con la mayor reducción relativa en las ventas entre el 2019 y 2020

(deciles de mayor a menor afectación)



Fuente: Jiménez Fontana, et al., 2023, con datos del BCCR.

Tras la pandemia, Costa Rica retoma con claridad un patrón de crecimiento excluyente

En el 2021, como parte del proceso de recuperación del fuerte golpe de la pandemia por covid-19, la economía experimentó un efecto rebote que se manifestó en un fuerte crecimiento de 7,9%. Esta expansión, sin embargo, no se mantuvo. En el 2022 la economía creció en 4,6%, lo cual significa un retorno al promedio de largo plazo previo a la pandemia¹ (2005-2019).

La aparente “normalización” en las tendencias económicas se acompaña, sin embargo, de un recrudecimiento de las desigualdades productivas y laborales que ya existían desde antes del 2020, lo cual se constituye como un desafío para impulsar

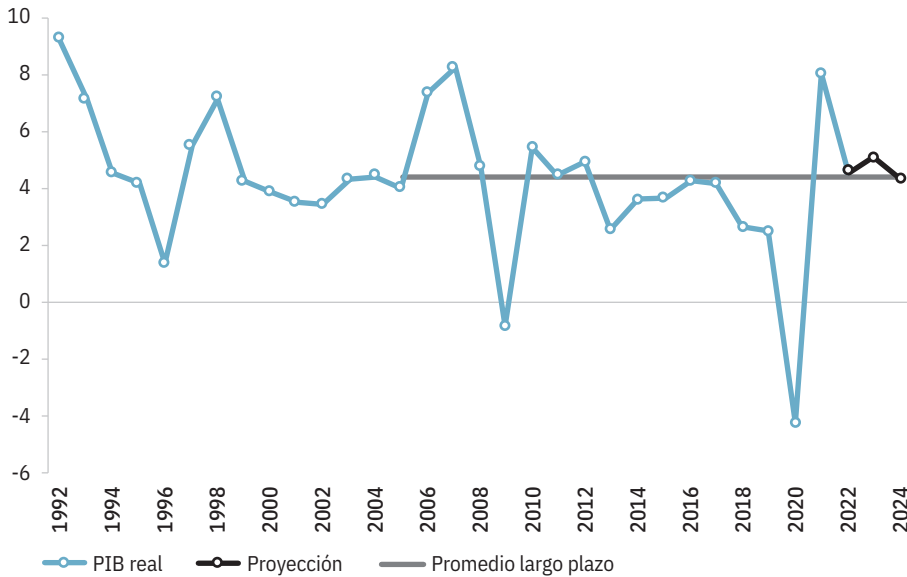
las actividades con mayores limitaciones que permitan crecer y generar oportunidades para las personas, especialmente a las de menor nivel educativo, quienes han visto aumentar sus problemas para encontrar puestos de trabajo.

Desde finales del 2022 e inicios del 2023, la brecha entre la variación del empleo y de la producción empezó a ampliarse. Tal y como fue reportado en el *Informe Estado de la Nación 2022*, la economía está logrando producir más pero con menor cantidad de personas. En el segundo trimestre del 2023, el país produjo un 11% más en relación con el 2019, pero con un 3% menos de personas ocupadas (gráfico 1.2).

La mejora en la producción y el empleo observada durante el segundo semestre

Gráfico 1.1

Tasa de crecimiento del PIB real y proyección



Fuente: Meneses et al., 2023a con datos del BCCR.

del 2022 no es una tendencia generalizada en todas las ramas de actividad. Las actividades vinculadas al régimen especial, como la industria manufacturera y las actividades profesionales, y otros servicios como el comercio son los únicos que superan el nivel de producción y empleo prepandemia. Otros sectores dedicados más al mercado local, como los servicios financieros, el transporte, la enseñanza y la salud lograron crecer con menos personal. Finalmente, el caso más crítico se registra en la agricultura, la construcción y los hoteles y restaurantes, pues presentan los mayores rezagos en la generación de valor agregado y oportunidades laborales respecto a la situación previa a la pandemia.

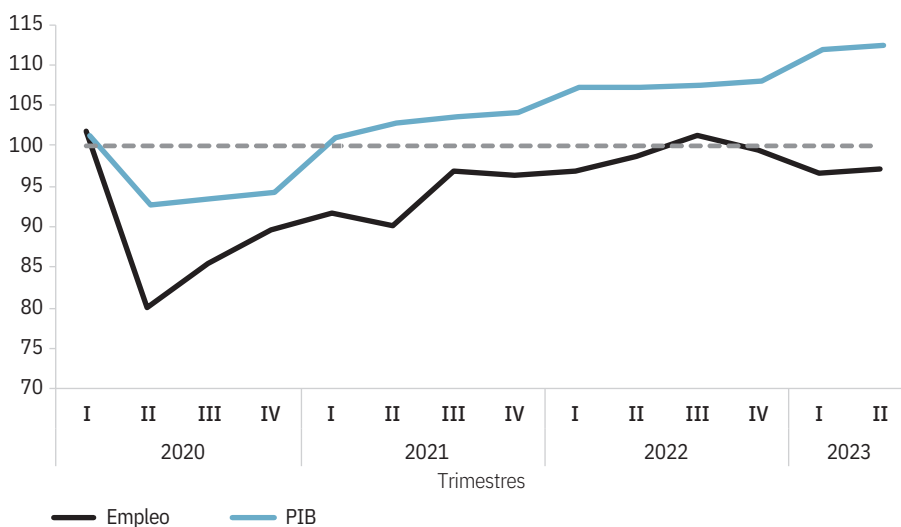
El dinamismo económico es cada vez más dependiente del sector externo

Costa Rica se caracteriza por haber mantenido a lo largo de los años resultados desiguales en materia productiva y laboral entre el régimen especial y el definitivo. El especial, compuesto principalmente por las zonas francas, se ha establecido como el principal motor de crecimiento económico, con un dinamismo promedio de dos dígitos que en el 2022 significó 11,9% (gráfico 1.3). Estos resultados son, en gran medida, un logro de la política de atracción de inversión extranjera directa y fomento al sector exportador, así como del desempeño de una institucionalidad novedosa y el establecimiento de beneficios fiscales, lo cual, en su conjunto, ha permitido una diversificación de los destinos y productos que se venden en el mercado internacional. Destaca, por ejemplo, el fortalecimiento de las ventas de dispositivos médicos a países como Estados Unidos y Asia.

Por otra parte, el régimen definitivo, que representa la mayor parte de la producción (87%) crece de forma moderada, con tasas de un dígito que al 2022 significó un 3,4%. Este sector está compuesto en gran medida por actividades más tradicionales o que venden en el mercado local, las cuales son atendidas por una plataforma institucional rezagada y dispersa. Aunque en julio del 2023 se reportó una reducción en el dinamismo

Gráfico 1.2

Evolución del índice^{a/} del PIB^{b/} y empleo (2019=100)

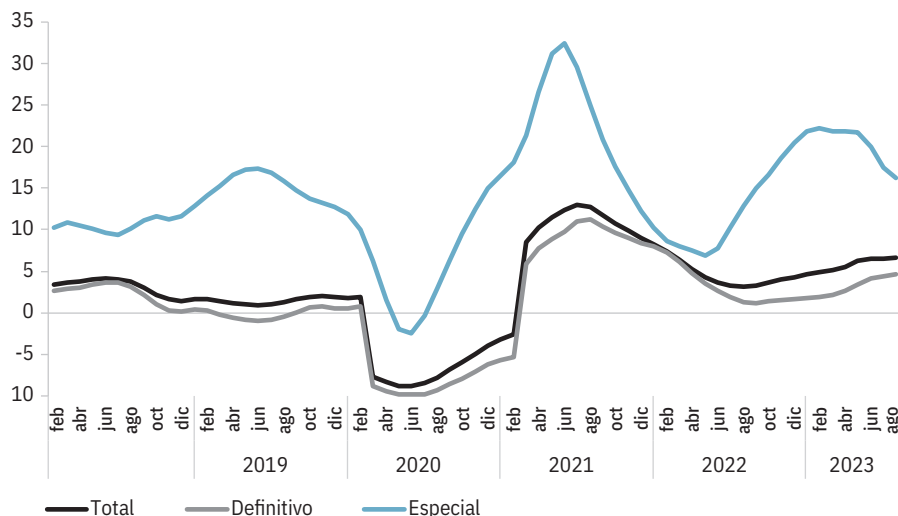


a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.
 b/ Los datos trimestrales del PIB son de la serie tendencia ciclo.
 Fuente: Meneses et al., 2023b, con datos de la ECE del INEC y BCCR.

Gráfico 1.3

Crecimiento del índice mensual de actividad económica, según régimen comercial

(variación interanual de la serie tendencia ciclo)



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos del BCCR.

promedio del régimen especial, aún se encuentra muy por encima de lo que experimenta el resto del país.

Además, en el régimen definitivo se observó un leve repunte en su crecimiento en los meses más recientes, entre junio y agosto del 2023, pero aun así la tasa anual promedio se mantiene por debajo del experimentado el año anterior. El problema es que en el régimen definitivo se genera la mayor parte de la producción y el empleo del país. Aunque fuera de este sector (régimen especial) se observa un mayor dinamismo, su aporte a la economía es menor. Por ello, el éxito de las zonas francas es relevante, pero no suficiente para impactar la mayor parte de la economía.

La economía para el mercado doméstico crece poco y su productividad se rezaga cada vez más

Las mejoras en la productividad son fundamentales para lograr avances significativos en el crecimiento económico (OCDE, 2018) que se traduzcan en mayores oportunidades de empleo. En el caso de Costa Rica, desde el 2016 la productividad ha mantenido una tendencia

al alza, lo cual se explica principalmente por el impulso de las zonas francas. Entre el 2016 y el 2021, la productividad de las zonas francas creció un 10,9%, mientras que para el resto de la producción este indicador fue de -0,1% (gráfico 1.5). Las capacidades de las empresas de conectarse con el mercado internacional implican, en muchas ocasiones, la búsqueda para mejorar los procesos productivos con certificaciones internacionales y la diferenciación de la oferta exportable para competir con otros países. Además, la inserción del país en cadenas globales de valor también posiciona a este tipo de producción en escalones más complejos de la cadena productiva. Por ello, no sorprende que los productos de exportación, especialmente aquellos con mayor contenido tecnológico, logren los mayores niveles de productividad en el país.

Aunque las zonas francas destacan por lograr significativos avances en su desarrollo productivo, su dinamismo tiene un alcance limitado sobre el resto del parque empresarial. Este panorama se complica aún más al observar que la producción fuera del régimen especial se encuentra estancada en materia de productividad, lo cual limita su potencial de crecimiento y

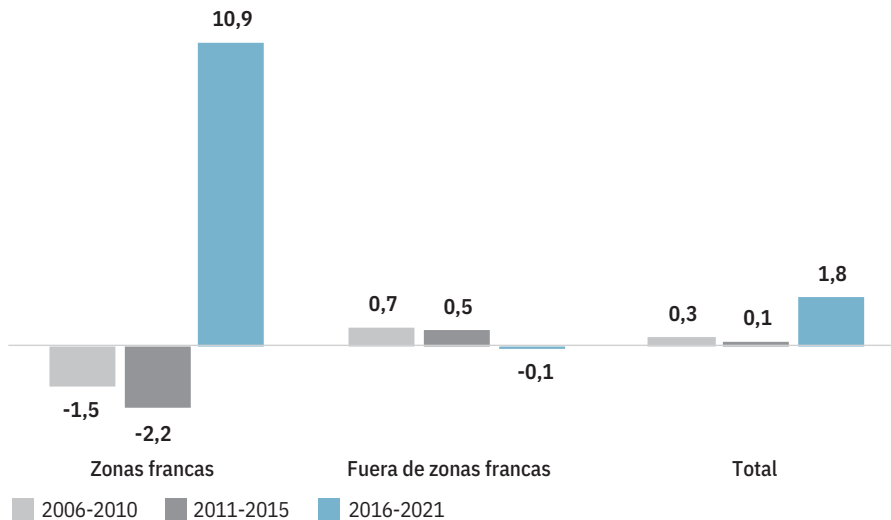
explica las escasas nuevas oportunidades de empleo en este sector. Entre los factores que se asocian a este hecho se encuentra que el 75% de las exportaciones del régimen definitivo no tienen contenido tecnológico. Uno de los elementos que permitiría afrontar el desafío expuesto es promover una mayor inversión en educación que permita contar con un recurso humano mejor calificado, ya que sin ello resulta difícil alcanzar la aspiración de que las inversiones de capital en infraestructura avanzada, tecnología, investigación y desarrollo no se concentren en las zonas francas. Por lo tanto, aunque los avances en materia de productividad que se registran en la mayor parte del régimen especial son importantes para el crecimiento promedio del país, no son suficientes para lograr avances en la producción dedicada al mercado local y fuera del área metropolitana.

Clima de negocios es más hostil para empresas más pequeñas y de producción local

En el 2019, el *Informe Estado de la Nación* publicó un estudio que evidencia que las empresas en Costa Rica tienen amplias dificultades para crecer y sobrevivir en el tiempo (Jiménez Fontana y Segura Carmona, 2019a). En la presente edición del Informe, se actualizó este trabajo a fin de identificar los avances y retrocesos del parque empresarial después de haber enfrentado el golpe de la pandemia Covid-19 en el 2020 (Jiménez Fontana et al., 2023). Entre los principales hallazgos se encuentra que los negocios de mayor tamaño tienen una expectativa de vida de 95% al quinto año de operación, mientras que, para las micro, este indicador es de 53% (gráfico 1.5). Según el vínculo con el mercado internacional, también se registran diferencias significativas: si el negocio exporta, tiene una probabilidad de 78% de sobrevivir cinco años, mientras que, para aquellas dedicadas al mercado interno, este indicador se reduce a 55%. Estas asimetrías sectoriales en la expectativa de vida son similares a las registradas previamente por este Informe, lo cual evidencia que han sido pocos los avances en esta materia. Dichas diferencias se podrían

Gráfico 1.4

Promedio de la tasa de variación interanual de la productividad^{a/} dentro y fuera de las zonas francas, según periodos
(porcentajes)



a/ Se estima como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción.

Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

asociar con las brechas en la institucionalidad que atiende cada sector y los costos de operación por las diferencias en los esquemas tributarios y exoneraciones fiscales.

Ingresos tributarios están poco encadenados a actividades económicas que más crecen

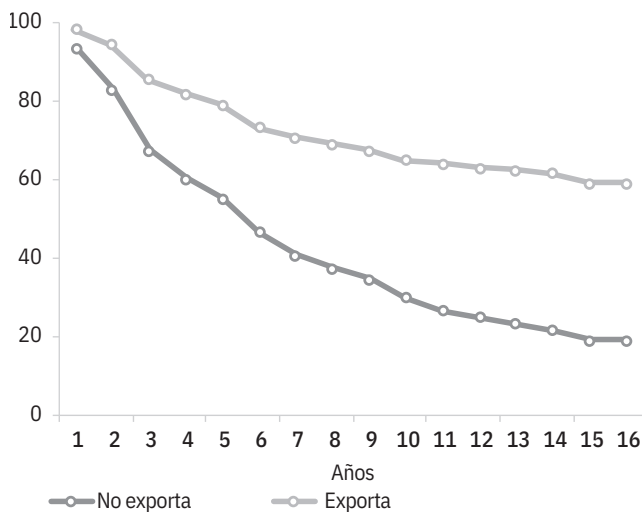
La principal fuente de dinamismo de la recaudación tributaria es el impulso de la producción. En teoría, un crecimiento robusto y sostenido del valor agregado se debería traducir en un aumento de los ingresos fiscales por el cobro de impuestos a la renta de personas y empresas, al consumo y las ventas. Si la economía crece, se espera que las arcas del Gobierno también aumenten, mientras que si se da una contracción productiva, disminuyen.

En el caso de Costa Rica, no existe un vínculo claro entre las tasas de crecimiento de la recaudación tributaria y de la economía. Cuando se examina la evolución según régimen comercial, es posible observar que las desigualdades productivas

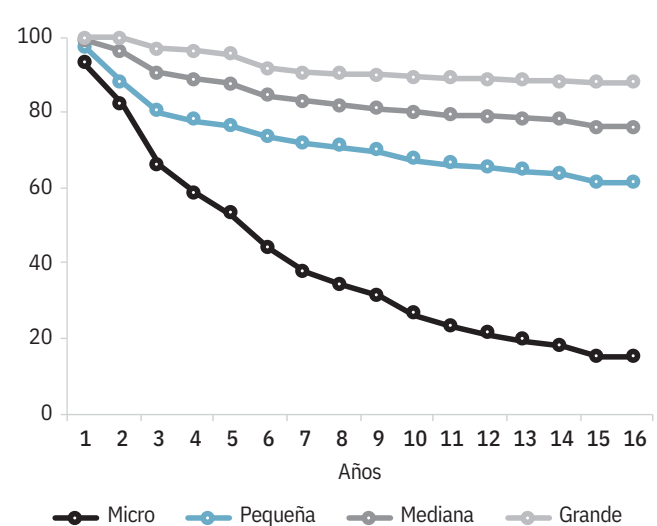
Gráfico 1.5

Probabilidad de sobrevivencia^{a/} de las empresas, según características
(porcentaje)

a) Participación en el mercado externo



b) Tamaño^{b/}



a/ La probabilidad se calculó a partir del modelo no paramétrico de Kaplan-Meier. La curva se interpreta como las probabilidades de supervivencia acumuladas, entre más bajo sea el indicador menor es la expectativa de sobrevivir.

b/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

tienen implicaciones negativas sobre los ingresos fiscales. El régimen especial, compuesto principalmente por las zonas francas, mantiene tasas de crecimiento elevadas de hasta dos dígitos, pero su dinamismo impacta poco sobre lo que el fisco recauda debido a las exenciones de que goza dicho régimen (gráfico 1.6). En cambio, el crecimiento del régimen definitivo, mucho más lento, impacta positivamente sobre las finanzas públicas. Esto evidencia que la mayor parte de la carga impositiva recae sobre los sectores que están fuera de zonas francas, en su mayoría compuestos por empresas de capital nacional. Los hallazgos plantean una disyuntiva, dado que aquellas actividades que más aportan al crecimiento de la producción no están encadenadas con las finanzas públicas de tal forma que permitan una mayor inversión en infraestructura pública, transporte, política social, entre otros.

El ajuste fiscal equilibra las finanzas públicas sin resolver el alto endeudamiento público

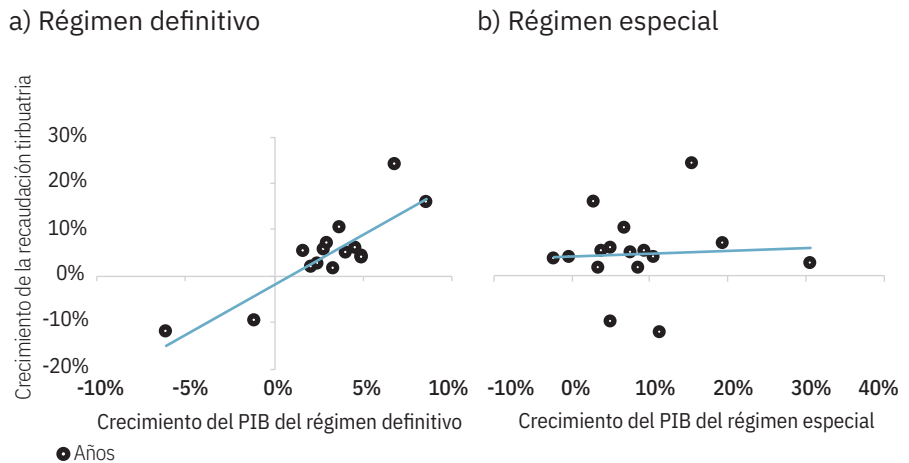
En el 2022, el déficit financiero del Gobierno Central fue de 2,5% del PIB: el más bajo desde el 2009 (gráfico 1.7). Este resultado permitió que Costa Rica mejorara su calificación de riesgo en las principales entidades internacionales como Fitch Ratings y Standard & Poor's. Desde el 2011 no se observaba un avance en este tipo de indicadores. En promedio, se observa un cambio importante en el equilibrio de las finanzas públicas producto de la consolidación de la reforma fiscal aprobada en 2018 y, en particular, de la regla fiscal que contenía.

En términos generales, el ajuste fiscal ha sido de casi cinco puntos porcentuales del PIB entre 2019 y 2022, un gran logro en el esfuerzo de equilibrar las finanzas públicas, incluso cuando se la compara en la experiencia internacional. En ese último año Costa Rica fue el tercer país de la OCDE con el mejor balance primario (ingresos menos gastos públicos si incluir el pago de intereses) de los 38 miembros (OCDE, 2023).

Pese a esta mejora, el país sigue registrando los niveles de servicio de la deuda más altos; estos no han podido ser

Gráfico 1.6

Relación^{a/} anual entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el dinamismo de la producción, según régimen. 2007-2022 (tasa de variación real)

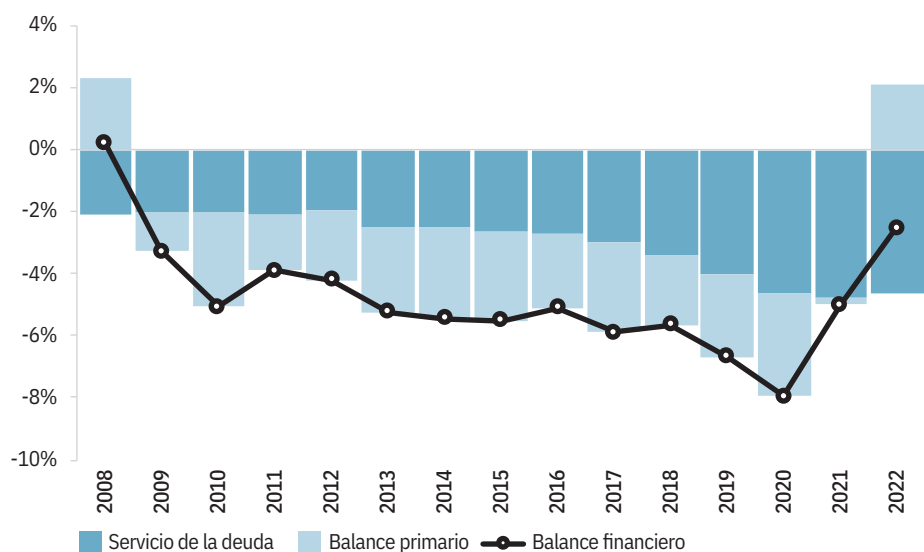


a/ La línea muestra la tendencia lineal. El coeficiente de correlación entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el régimen definitivo es de 0,85, mientras que para el régimen especial es de 0,06. Entre más cercano a 1 sea este indicador, mayor vínculo entre ambas variables.

Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda y del BCCR.

Gráfico 1.7

Balance financiero del Gobierno, según principales componentes (porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

controlados pese a la austeridad fiscal, lo que resulta en una fuerte presión hacia los presupuestos públicos. En el 2022, la deuda pública alcanzó el 63,8% del PIB, con una reducción de 4,2 puntos

porcentuales respecto al año anterior. Aunque, en términos relativos, la deuda pesa menos, su saldo absoluto siguió creciendo, solo que a un ritmo menor; incluso, una parte de esta reducción se explica

por la apreciación de la moneda nacional frente al dólar.

Con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley n° 9635) en el 2018, Costa Rica comenzó a implementar una regla fiscal que establece parámetros de control de gasto y endeudamiento. Sin embargo, aunque el país implementa este instrumento de control, el aumento en el tamaño de la deuda se mantendrá durante los próximos años. Durante el 2023, el Gobierno se mantuvo en el umbral más crítico de la regla fiscal y se estima que será hasta el 2025 cuando la deuda se encuentre en un rango inferior al 60% del PIB (Villamichel, 2023).

Una consecuencia de estas dificultades para controlar el endeudamiento público es que entre 2012 y 2022, los intereses que paga el Gobierno por los créditos que mantiene vigentes aumentaron de 2% a 4,6% del PIB. Esta evolución estruja los gastos operativos del gobierno, básicos para las entregas de bienestar a la población, y no se vislumbra una salida a corto plazo. Por lo tanto, aunque la situación fiscal ha mejorado, en el mediano plazo seguirá siendo desafiante reducir la deuda pública.

Desde el 2021 los presupuestos del Gobierno han registrado recortes sistemáticos sobre los servicios sociales y comunales, lo cual afecta a los grupos más vulnerables del país, tema que se desarrolla con más profundidad más adelante. En cambio, los mayores aumentos en el presupuesto han sido en el rubro de intereses de la deuda pública (Villamichel, 2023).

Actualmente, el principal reto fiscal del país es lograr mejorar la sostenibilidad de las finanzas y reducir las presiones de la deuda sin generar recortes en programas que históricamente permitieron al país avanzar en materia de desarrollo humano y que pueden comprometer su futuro, como por ejemplo en áreas cruciales como la educación (ver más adelante). Las decisiones presupuestarias que afectan los programas sociales y sectoriales deben tomar en cuenta su impacto sobre el potencial de la población, especialmente la más vulnerable.

“...con justa distribución de la riqueza...”

En Costa Rica, la justa distribución de la riqueza es un fin explícito del crecimiento económico, tal y como lo ha dispuesto la Constitución Política. Ello quiere decir que tanto el crecimiento como la redistribución social son imperativos del contrato social. El *Informe Estado de la Nación 2014* afirmó que, durante la segunda mitad del siglo XX, el país logró un desarrollo inclusivo, basado en la articulación de crecimiento económico y el bienestar social. La construcción de un Estado de bienestar social fue clave para una rápida mejora en las condiciones de vida de la ciudadanía y para la reducción de las desigualdades de ingreso y de la pobreza.

Sin embargo, las últimas tres décadas han visto agravarse una situación contradictoria: un país que apostó por la ampliación de la inversión social, basado en articulación de crecimiento económico y el fortalecimiento del Estado de bienestar social, experimenta desde inicios de siglo una constante ampliación de las desigualdades y una mayor vulnerabilidad de su población. Hay, pues, una creciente desconexión entre el crecimiento económico y el bienestar. Hoy, el Estado de bienestar enfrenta importantes problemas en su financiamiento, calidad de gestión y una baja en la confianza ciudadana en su capacidad para atender las principales demandas de la población.

País atraviesa coyuntura de deterioro del bienestar y la integración social

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”; es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades y dificultan el crecimiento económico. En los primeros años de la pospandemia no se ha logrado, incluso, volver a los niveles previos que tenían estos indicadores antes del 2020. La pobreza por ingresos del 2023 permanece en niveles altos (un 21,8%), superior al promedio del período 2000-2019 (20,4%). De los últimos 24

años, más de la mitad se ha ubicado alrededor del promedio y los cuatro años en que se logró bajar de ese nivel se dieron en la primera década del siglo XXI. Al cierre de edición de este Informe, el INEC publicó los principales resultados de la Enaho 2023 (recuadro 1.1).

Circulación de los hogares hacia adentro y afuera de la pobreza demuestra extendida vulnerabilidad social

Los hogares costarricenses presentan una fuerte variabilidad en su condición de pobreza por ingresos. La medición interanual del 2021 al 2022 mostró que el 9,5% de los hogares del país logró salir de la pobreza en el 2022, un 10% entró a ella, el 14,7% permaneció como pobre en ambos años y el restante 65,9% como no pobre, cifras similares a las observadas en años anteriores (excepto en el 2020 por la pandemia). Esto demuestra que, aunque la cifra oficial es la misma en 2021 y 2022, no se trata de los mismos hogares pobres.

En el 2022, un 13,3% de los hogares se ubicaron en situación de vulnerabilidad por tener ingresos per cápita superiores a la línea de pobreza (LP), pero inferiores a 1,4 veces la LP. Esta proporción se ubica entre las más altas desde el 2010, solo superada por el 2020. En cantidad de hogares, equivale a 230.000, la cifra más alta desde el 2010 (gráfico 1.9). Una parte importante de estos son los que entran y salen de dicha condición de un año a otro.

Aumentos en los precios afectan más a familias de menores ingresos

Después de un largo periodo de baja inflación, durante el 2022 el país experimentó un fuerte aumento en los precios. En agosto de ese año se alcanzó una tasa de 12,1%, la más alta desde el 2009. Estas variaciones afectaron a los hogares de forma distinta dependiendo de sus patrones de consumo. A fin de comprender con mayor detalle los efectos socialmente diferenciados de la inflación, se estudiaron dos aspectos: las canastas de consumo según nivel de ingreso y las fuentes que originaron los aumentos. En relación con el primero, el INEC estima

Recuadro 1.1

Resultados generales del INEC sobre pobreza e ingresos de los hogares 2023

El 19 de octubre de 2023 se presentaron los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), cuyo trabajo de campo se realizó a mediados de este año. Uno de los principales temas de interés es la estimación del nivel de la pobreza en el país. Los resultados del 2023 mostraron que un 21,8% de los hogares estaban en condiciones de pobreza –si se mide como insuficiencia de ingresos– equivalente a 390.509 hogares. Con respecto al 2022, se da una disminución de 1,2 puntos porcentuales (variación estadísticamente significativa). La pobreza extrema afectó a un 6,3% de los hogares, similar al año anterior (6,4%).

Con la estimación del 2023 es posible afirmar que el país superó el “pico” de pobreza generado por el golpe económico y social de la pandemia por covid-19. Sin embargo, con una mirada de largo plazo, sigue estando por encima del nivel pro-

medio del siglo XXI, e incluso no ha logrado retornar al prevaleciente antes a la pandemia. La perspectiva de más largo plazo permite identificar nuevos elementos de juicio. Durante la primera década del siglo XXI, la pobreza descendió por debajo del nivel histórico (la banda en color gris en el gráfico 1.8) en cuatro de los diez años y solamente en una ocasión lo superó. En cambio, en ningún año de la segunda década el resultado fue inferior al nivel histórico y en tres ocasiones lo superó. Si no se toma en cuenta la “anomalía” del 2020, originada por la pandemia, los tres primeros años de la década actual registraron resultados negativos. En resumen, no solo ha habido estancamiento en la aspiración de disminuir la pobreza por ingreso, sino que ha ocurrido un cierto retroceso.

Por zona de residencia, la pobreza bajó en las rurales (de 28,3% en el 2022 a 26,4% en el 2023) y se mantuvo en las zonas urbanas (20,1%). Por regiones, solamente bajó en la

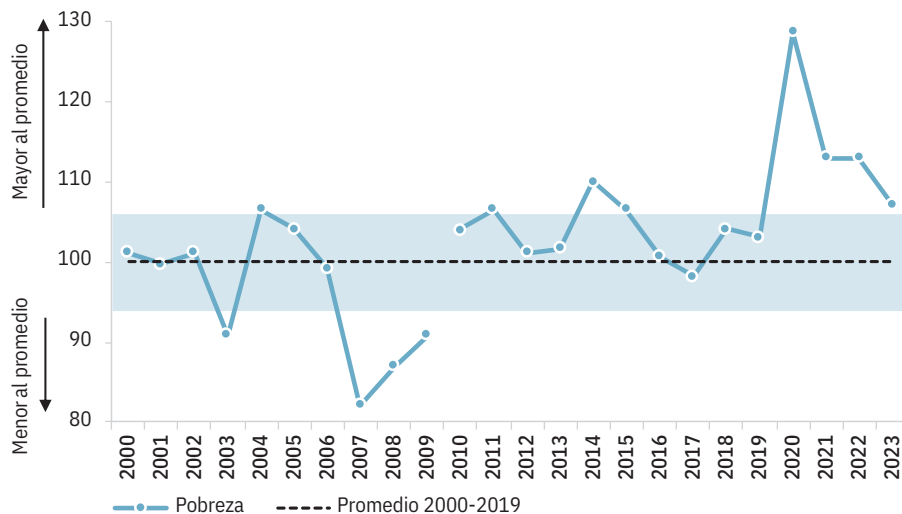
región Central (de 18,1% a 17,0%) y es la única que se ubica por debajo del promedio nacional. Le siguen en orden: Chorotega (27,6%), Pacífico Central (28,4%), Huetar Norte (29,3%), Brunca (30,6%) y Huetar Caribe (31,4%). En la pobreza extrema la única que mostró cambios estadísticamente significativos fue la región Chorotega, en la cual aumentó de un 7,9% en el 2022 a un 10,5% en el 2023, que la ubica como la de mayor pobreza extrema en el país.

En el próximo *Informe Estado de la Nación* se analizará ampliamente la situación socioeconómica de los hogares y personas, de manera que se puedan interpretar mejor estos resultados y a su vez, sirva de insumo para diseñar e implementar políticas públicas que busquen mejorar las condiciones de vida de toda la población.

Fuente: Elaboración propia a partir de INEC, 2023.

Gráfico 1.8

Índice de la incidencia de la pobreza por ingresos en los hogares^{a/} (base promedio 2000-2019 = 100)



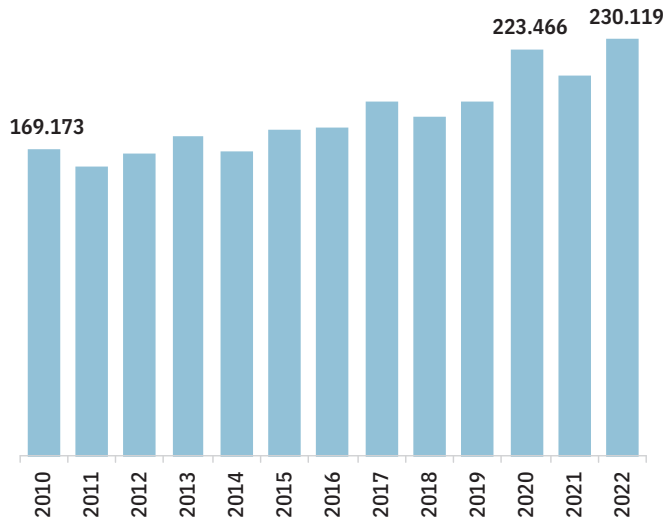
las variaciones en los precios según estrato de consumo (alto, medio y bajo) a partir de la desagregación del índice de precios al consumidor (IPC). Las principales diferencias se observan entre las familias de menor y mayor ingreso: mientras que los primeros dedican 37% de su gasto al consumo de alimentos, el segundo dedica solo un 16%. En el caso de las fuentes que originaron el aumento en la inflación en el 2022, fue posible identificar que el 59% del alza de precios fue ocasionado por los incrementos en el costo de los alimentos y un 17% por el alza en el transporte.

Considerando las diferencias en las canastas de consumo y las fuentes que originaron el aumento en los precios, fue posible concluir que la inflación afectó en mayor medida a los hogares más vulnerables. Entre diciembre del 2021 y del 2022, la variación interanual en el costo de la canasta de consumo promedio para las personas de menores ingresos aumentó de 2,9% a 9,9%, mientras que para aquellas de mayores recursos este

a/ El índice se calcula con base en el promedio de la pobreza del período 2000-2019. Cuando el índice (línea azul) es igual a 100 o si está dentro del área sombreada que representa los intervalos de confianza de las estimaciones, significa que en ese año la pobreza se ubicó en niveles similares al promedio. Si está fuera de la zona sombreada denota diferencias significativas con respecto al promedio histórico. Fuente: Morales, 2023, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráfico 1.9

Hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza^{a/}



a/ La vulnerabilidad a la pobreza se define como los hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP.
Fuente: Morales y Segura, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

indicador pasó de 3,7% a 6,9% (gráfico 1.10). El 75% del incremento en los precios para los hogares de menores recursos fue producto del costo de los alimentos, mientras que para las familias de estrato alto esto solo significó un 44%. Para este último grupo, destaca el peso de los aumentos en el costo del transporte, lo cual significó 39% en el aumento en los precios.

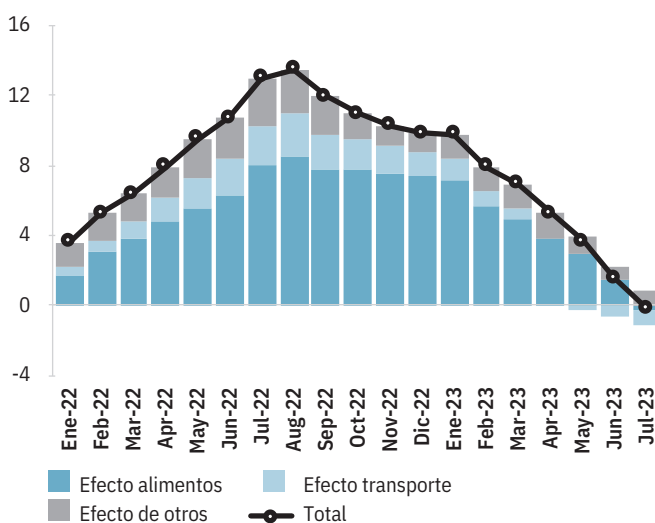
Desmejoras en las condiciones de vida exacerbaban entornos de violencia social

En sucesivas ediciones el Informe ha reportado un deterioro en la convivencia social, tanto en el ámbito familiar como en el entorno regional y nacional, debido al aumento de la violencia en sus múltiples manifestaciones. Todas las fuentes de información analizadas convergen en indicar una fuerte disminución de la seguridad ciudadana y de las relaciones pacíficas que caracterizaron a Costa Rica

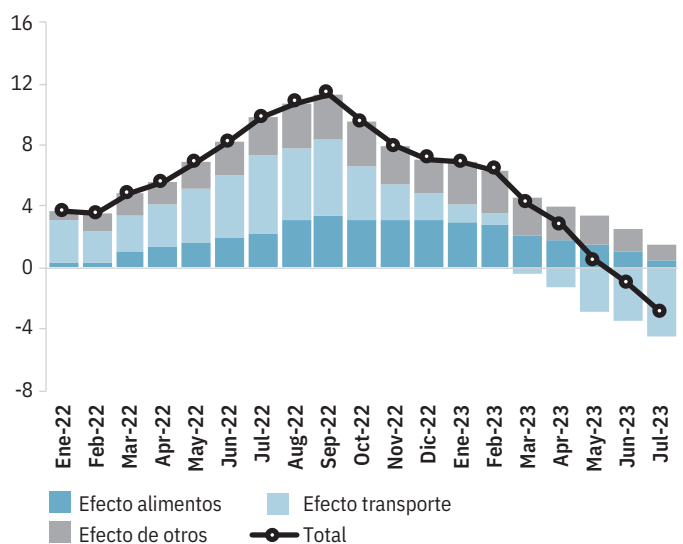
Gráfico 1.10

Variación interanual total en los precios de las canastas de consumo de los estratos^{a/} de ingreso bajo y alto y efecto de los principales productos (porcentajes)

a) Estrato de ingreso bajo



b) Estrato de ingreso alto



a/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC.
Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del INEC.

por mucho tiempo en la historia reciente. La exposición a la violencia afecta a todos los grupos etarios, estratos sociales y zonas del país, características que complican aún más el panorama para su debida atención.

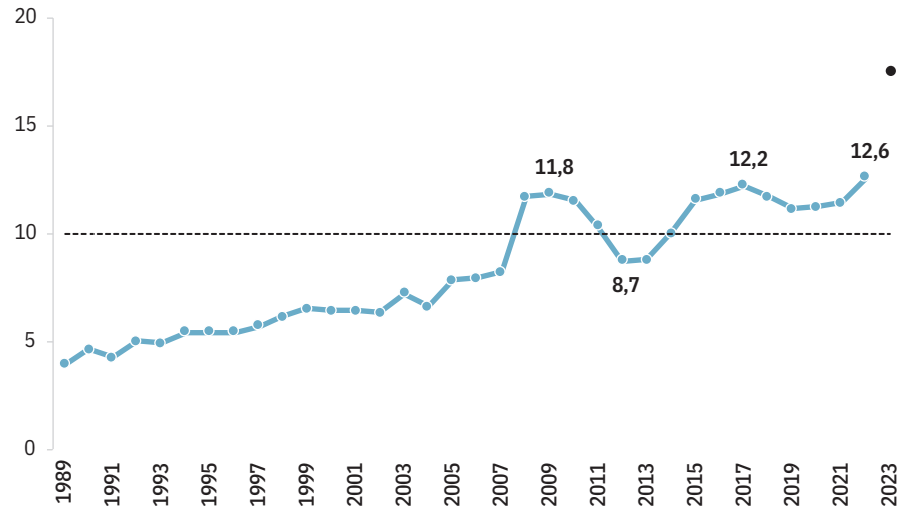
En el 2022 el país había alcanzado la tasa de homicidios más alta desde 1980 (12,6 casos por 100.000 habitantes) aunque para setiembre de 2023 este récord ya se superó. De no ocurrir nada extraordinario en los meses restantes, el país habrá alcanzado niveles cercanos a algunos de los países centroamericanos tradicionalmente más violentos. Los homicidios han sido producto en su mayoría de las disputas y ajustes de cuentas relacionadas con el crimen organizado (gráfico 1.11). Otros delitos contra la propiedad también crecieron en el último año, siendo los fraudes informáticos los que más aquejan a la población.

La ampliación del fenómeno de violencia social también está ocurriendo a lo interno de los hogares costarricenses. Con información del sistema de emergencias 9-1-1, este Informe confirma la prevalencia de la violencia familiar en los últimos años, una problemática que afecta principalmente a las mujeres y a la niñez. Un análisis detallado de los días y horas de la semana en que se presentan más incidentes demuestra que se trata, de forma muy marcada, de aquellos momentos en los que la familia está reunida (gráfico 1.12). Un análisis de minería de texto aplicado al contenido de las llamadas por motivos de violencia familiar permitió identificar una alta prevalencia de hombres agresores que atacan físicamente a otras personas de su familia, generalmente a su pareja (o expareja), a sus hijos(as), a su madre o a sus hermanas.

Las víctimas y victimarios se caracterizan, con cada vez más frecuencia, por ser personas jóvenes que desde edades muy tempranas están viviendo sin poder acceder a suficientes oportunidades de educación y empleos de calidad y sin satisfacer necesidades básicas como una vivienda digna, pues suelen habitar en entornos familiares y comunitarios inseguros, situación que los coloca como “blanco fácil” para ser reclutados por el crimen organizado y el narcotráfico.

Gráfico 1.11

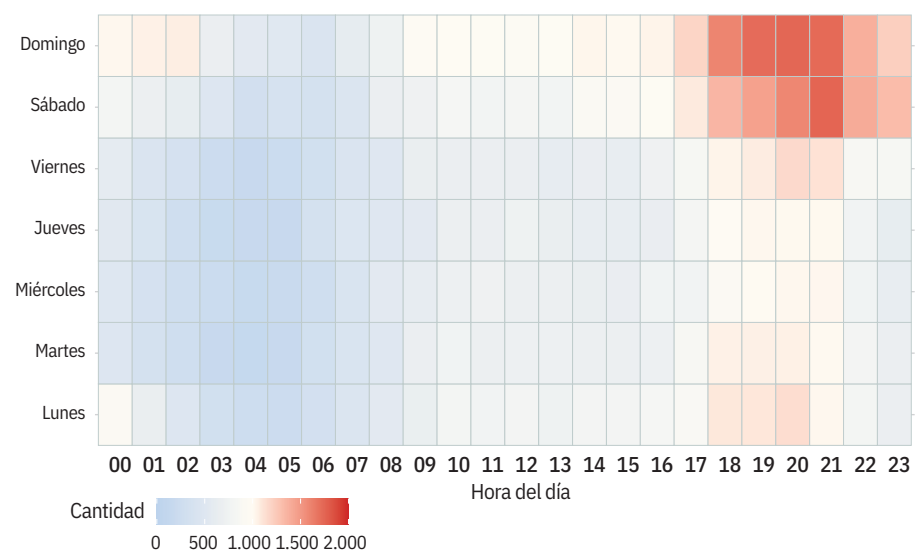
Tasa de homicidios dolosos^{a/}
(por 100.000 habitantes)



a/ La línea horizontal punteada indica el umbral a partir del cual la OMS establece como epidemia (tasa de 10). El punto del 2023 corresponde a una proyección de la cifra que podría alcanzar la tasa de homicidios, a partir del crecimiento interanual promedio de este delito en los primeros ocho meses del año. Fuente: Morales, 2023, con datos del Poder Judicial.

Gráfico 1.12

Cantidad de incidentes reportados por violencia familiar, según día de la semana y hora del día. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

Tal combinación de factores deteriora, a su vez, las condiciones de vida de la población en general. De acuerdo con los datos del CIEP de la Universidad de Costa Rica (2023), el principal problema que el país enfrenta actualmente es la inseguridad y la delincuencia. A septiembre de 2023, el 27,8% de la población respalda esa afirmación. Le siguen en prioridad, la corrupción y el desempleo.

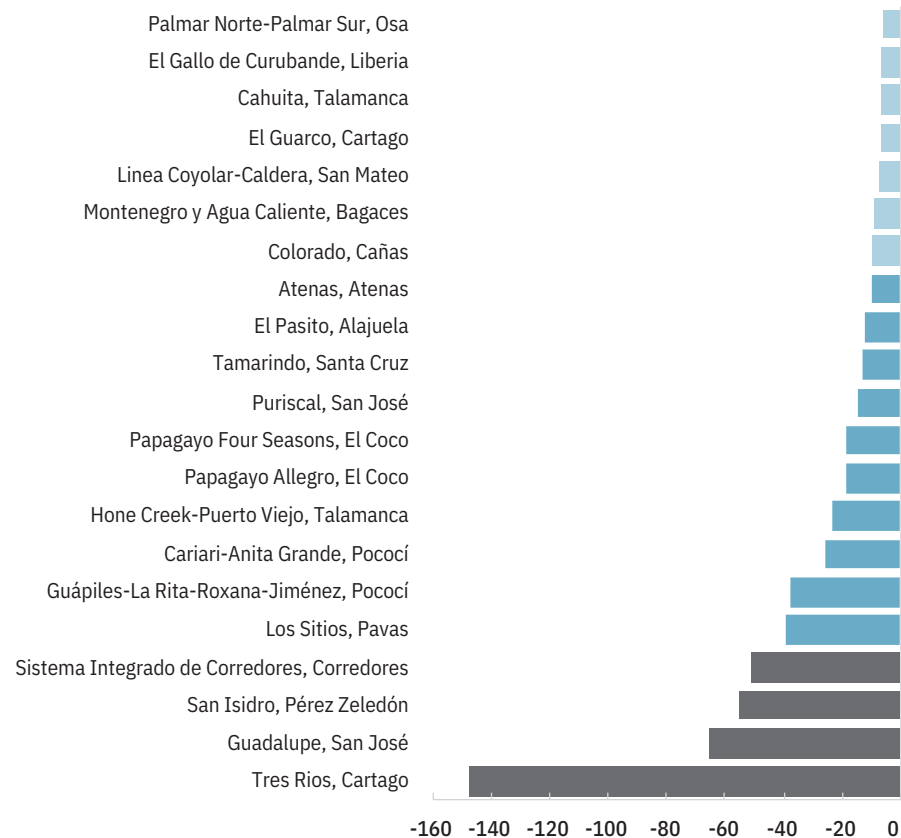
La evidencia recopilada subraya la importancia de diseñar e implementar estrategias e intervenciones desde distintos ámbitos para prevenir la violencia. Priorizar las acciones que ayuden a reducir las causas de la criminalidad tendría más efectividad en el mediano plazo y hasta podrían resultar más económicas que las acciones represivas en el ámbito policial y judicial. Algunas ideas en esta línea son las siguientes: retomar los esfuerzos por ofrecer una educación pública de calidad; más proyectos culturales, deportivos y recreativos en las comunidades; espacios públicos seguros (iluminación, cámaras de vigilancia, canchas deportivas, conectividad); limitar el acceso a las armas de fuego; mejorar el transporte público y más oportunidades para la niñez en condiciones de pobreza.

Acceso al agua potable está más comprometida en poblaciones vulnerables

Existen evidencias de potenciales problemas de disponibilidad hídrica en el país, muchos de ellos en zonas de bajo desarrollo social (aunque no la totalidad). En el caso específico de los acueductos operados por el AyA, en mayo de 2023 se estimó el déficit hídrico de los sistemas de abastecimiento poblacional en 679,5 litros por segundo (IICA, 2023a). Es posible identificar tres niveles. El primero corresponde a los acueductos en los cuales la diferencia entre la producción reportada y la demanda estimada es superior a 50 litros por segundo (l/s), que incluye a zonas como Tres Ríos y Guadalupe en la GAM, San Isidro y el Sistema Integrado de Corredores en la Región Brunca. El segundo grupo se compone por aquellos en los que el faltante de agua ronda entre los 10 l/s y los 40 l/s. En esta situación se encuentran

Gráfico 1.13

Déficit hídrico, por sistema de abastecimiento poblacional. Mayo 2023 (litros por segundo)



Fuente: Elaboración propia con datos del IICA, 2023a.

diez sistemas. El tercer grupo cubre a los sistemas que registran déficits inferiores a 10 l/s. Este conglomerado contiene el 82,7% (67 de 81) de los acueductos con esta condición (gráfico 1.13).

Las razones que explican los problemas de disponibilidad de agua varían según el sistema y la zona geográfica. Sin embargo, en términos generales, varios factores los originan, tales como la variabilidad y el cambio climáticos, el estado de la infraestructura hídrica, la contaminación antropogénica y natural, la poca planificación urbana, el crecimiento de la población, así como la baja inversión que realizan algunos acueductos —principalmente comunales— en temas de protección de fuentes y control de fugas (E²: Angulo, 2023). De forma paralela, en los últimos años la presencia del fenómeno El Niño-

Oscilación del Sur (Enos) dificulta garantizar la disponibilidad de agua para todos los usos. También persisten los problemas por agua no facturada. En 2022, del total de agua extraída por el AyA, el 57% se perdió por fugas, rebalses de tanques, errores de micromedición, entre otros (E: Campos, 2023).

En 2022 se registró, además, un resultado atípico: una reducción en la cobertura de agua potable de 5,8 puntos porcentuales a nivel nacional en relación con el 2021: esta pasó de un 95,7% a 89,9% de la población. Todos los operadores experimentaron descenso, pero en diferente medida. Los sistemas comunales fueron los más afectados, con una caída de 14,4 puntos porcentuales, mientras que, para las municipalidades y el AyA, esta fue de 5 y 3 puntos porcentuales,

respectivamente. Según Mora et al. (2023), entre las posibles causas que explican esta variación están los pocos controles operativos que realizan los acueductos, una reducción en la implementación de mecanismos de vigilancia de la gestión operativa que realizan las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados por parte del AyA (a raíz de la pandemia por covid-19), y el aumento de las precipitaciones, las cuales facilitan el arrastre de partículas de tierra hasta los cuerpos de agua.

Desigualdad de ingresos es mayor a la conocida

A lo largo del siglo XXI la desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica —medida con las encuestas de hogares— estuvo en niveles históricamente altos desde que hay registros sobre el tema. Uno de los indicadores más utilizados para medirla es el coeficiente de Gini⁴, el cual mostró una reducción entre el 2021 y 2022, como resultado de una contracción de los ingresos de casi toda la población, a excepción de los más pobres, quienes ya presentaban niveles sumamente bajos.

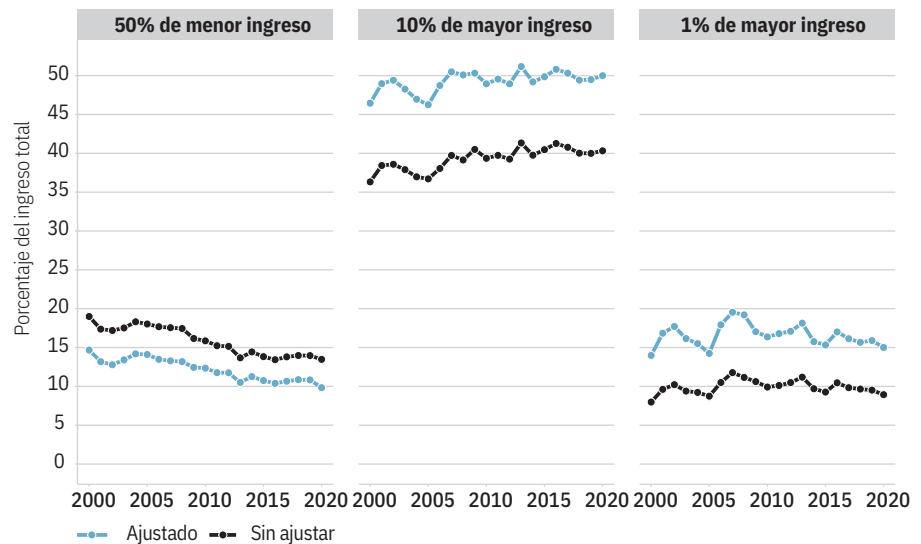
Una nueva estimación de la distribución del ingreso, que combina varias fuentes de datos, muestra que la desigualdad es mayor a la reportada por las encuestas de hogares. La principal razón es que las poblaciones de altos ingresos concentran más proporción de la riqueza que la reportada por la fuente tradicional (gráfico 1.14). Con estos resultados, Costa Rica destaca entre los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso del continente y de la OCDE (Zúñiga Cordero, 2023).

La desigualdad de ingresos disminuye la capacidad de ahorro nacional

La desigualdad de ingresos es un factor que repercute negativamente en el desarrollo humano. Este indicador usualmente se define a partir de la concentración del ingreso total de los hogares, pero en realidad este tipo de métricas son muy agregadas y omiten otro tipo de disparidades existentes. Con el fin de ir más

Gráficos 1.14

Porcentaje de participación de los ingresos antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos, según grupos^{a/}



a/ Las principales fuentes de ingreso reportadas en las encuestas de hogares se ajustan utilizando datos administrativos. Posteriormente, se recalcula el ingreso total por persona y se reestiman las proporciones de ese ingreso que poseen distintos grupos. “50% menor” es el porcentaje que reciben los primeros cinco deciles, “10% mayor” es el porcentaje que acumula el décimo decil, y “1% mayor” representa la proporción que recibe el último percentil (más alto).

Fuente: Zúñiga Cordero, 2023 con datos del INEC, CCSS, Ministerio de Hacienda y BCCR.

allá de dichas estadísticas, en esta edición del *Informe Estado de la Nación* se incluye un análisis desarrollado por Alfaro Navarro y Muñoz Sibaja (2023), con la colaboración del BCCR, a partir de la metodología del “Grupo de Expertos en Disparidades de las Cuentas Nacionales” (EG-DNA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Europea de Estadística (Eurostat).

Las autoras lograron identificar que la alta desigualdad se traduce en fuertes asimetrías en la capacidad de ahorro en los hogares y, en general, en una debilidad para el país. Solo los hogares de mayor ingreso logran una tasa de ahorro positiva, mientras que en el resto están consumiendo más que los ingresos disponibles (gráfico 1.15). Esta dificultad es especialmente profunda en las familias cuya persona de referencia se dedica principalmente a las actividades de servicio doméstico, artísticas y recreativas, construcción y hoteles y restaurantes.

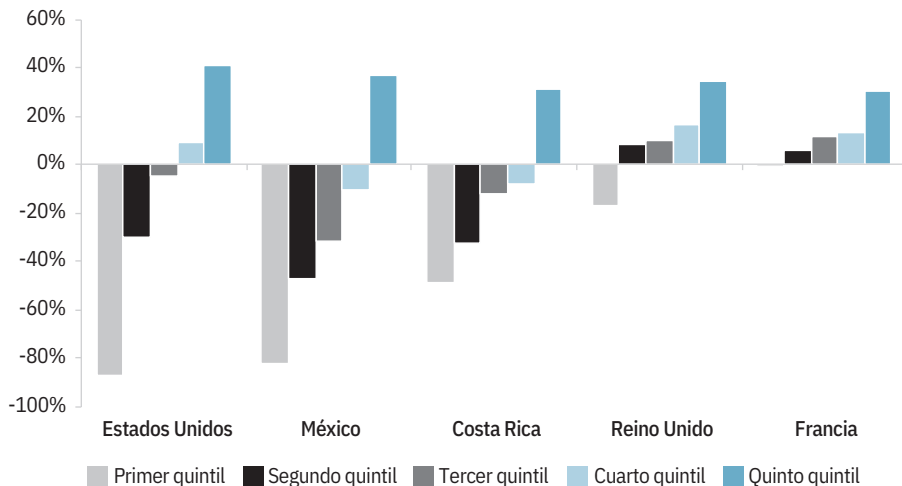
Desigualdad aleja a estratos medios de las urnas y debilita un pilar histórico de la democracia

La participación electoral de la ciudadanía es un factor determinante en cualquier democracia. Si en circunstancias normales grandes segmentos del electorado no concurren a las urnas, el mandato político de las autoridades electas se debilita, pues carecen de extendidos apoyos políticos para llevar adelante sus prioridades de gobierno. La literatura especializada en participación electoral ha documentado cómo la desigualdad económica en las diversas democracias se traduce en brechas de participación entre las personas de alto y bajo ingreso. Este hallazgo ha sido confirmado para Costa Rica en sucesivas ediciones del Informe con base en una fuente de información que permite corroborar no solo la asociación entre mayor desigualdad y menor participación a nivel agregado, sino a nivel individual.

Con base en estas fuentes, un estudio

Gráfico 1.15

Tasa de ahorro^{a/} de los hogares en países seleccionados, según quintiles^{b/} de ingreso. 2018



a/ La tasa de ahorro se mide como la diferencia entre el ingreso disponible ajustado y el consumo final efectivo más el cambio en el patrimonio neto de los hogares en los fondos de pensión respecto al ingreso disponible ajustado.

b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible. En el caso del primer quintil de Francia el valor es -0,5%.

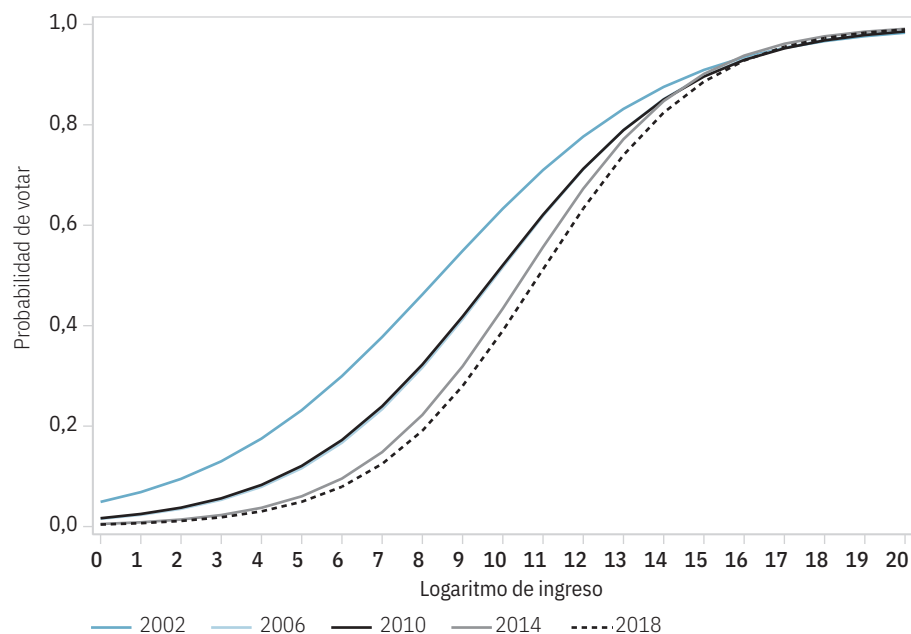
Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR, el INEC y EG-DNA.

especializado realizado para este Informe permite agregar una nueva pieza de conocimiento que apunta a un problema estructural para la representación ciudadana en la democracia costarricense: el aumento de la desigualdad salarial a lo largo de las últimas décadas ha estado asociado a menor participación electoral de la ciudadanía (gráfico 1.16).

Las circunstancias relacionadas con una menor participación electoral pueden generar un efecto duradero en el comportamiento político de las personas. El análisis en profundidad sobre la relación entre la desigualdad y la participación electoral arribó a dos conclusiones. La primera confirma que, en todas las elecciones del siglo XXI, las personas de menores ingresos salariales votan menos que aquellas de mayores ingresos salariales. La segunda conclusión es novedosa: en Costa Rica, el sesgo socioeconómico en la asistencia en las urnas tiene un matiz particular, pues las capas de salarios intermedios (en adelante, las “capas medias”) son las que más han dejado de votar, un resultado que puede tener fuertes repercusiones en una democracia como la costarricense, históricamente reconocida por ser una democracia de “estratos medios” fuertemente conectados con la política y con un alto nivel de participación y apego a los valores democráticos (Seligson, 1972; Booth, 2008; Lehoucq, 1991; Yashar, 1997) (gráfico 1.17).

Gráficos 1.16

Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según la distribución del ingreso^{a/}. 2002-2018



a/ Transformación logarítmica de la variable de ingreso, distribuida en orden ascendente.

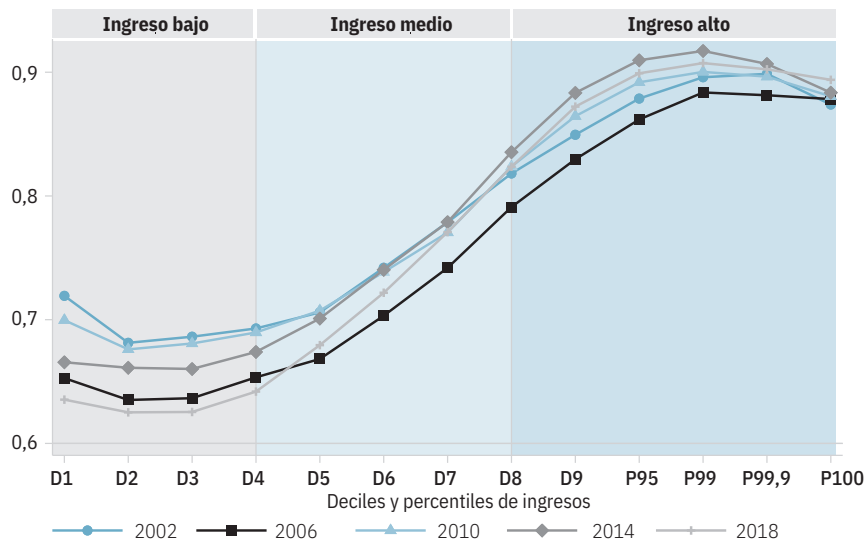
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023, con datos del TSE y CCSS.

La desigualdad en el acceso a bienes y servicios construye escenarios de riesgo para los territorios más rezagados

Tradicionalmente, el debate alrededor del concepto de desigualdad ha girado en torno al grado de distribución del ingreso o la riqueza de un país. El enfoque monetario, sin embargo, es una de las posibles aproximaciones al complejo fenómeno de la desigualdad, aunque es la que más atención recibe en la literatura sobre el desarrollo de las naciones. El bienestar de una sociedad no se encuentra limitado a temas económicos, sino que posee una naturaleza multidimensional y, por lo tanto, está moldeado por diversas aristas sociales, económicas, ambientales y políticas.

Gráfico 1.17

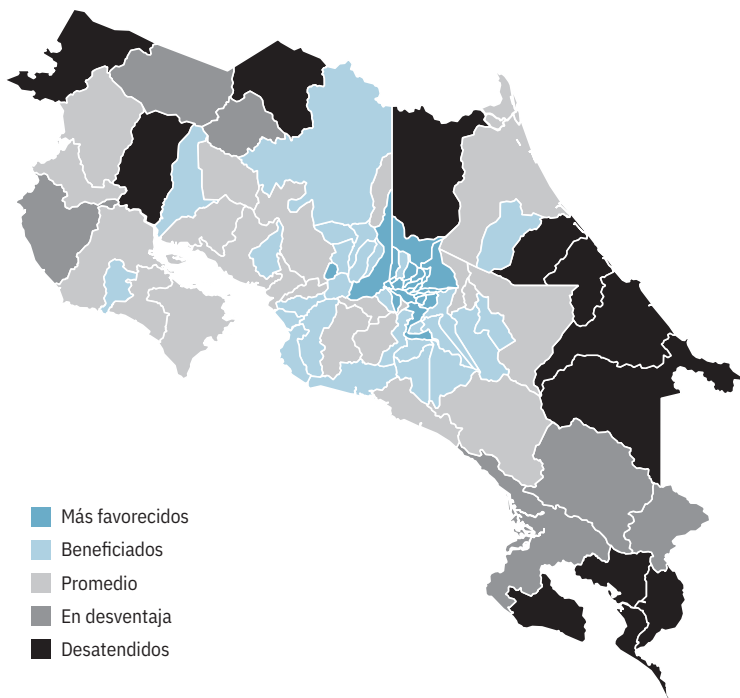
Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según nivel de ingresos de las personas^{a/}. 2002-2018



a/ Se calcula a partir de los ingresos reportados a la CCSS.
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos del TSE y CCSS.

Mapa 1.2

Costa Rica: conglomerados^{a/} cantonales de desigualdad multidimensional



a/ El análisis de conglomerados permite agrupar los cantones en cinco perfiles según el nivel que ocuparon en doce indicadores seleccionados.

Fuente: Pacheco, 2023, con base en algunos indicadores del Índice de Competitividad Nacional del 2022, PEN, 2020 y CCSS.

El bienestar puede asociarse a un conjunto de derechos consagrados en la Constitución Política, en principio de carácter “universal” (para toda la población). En estos ámbitos, la existencia de asimetrías en el acceso o disfrute que no pueden ser atribuibles a factores personales como el talento o a factores del azar son producto de desigualdades de carácter estructural. El vínculo con la Constitución Política permite, además, efectuar una asociación con el concepto de “contrato social” que el *Informe Estado de la Nación 2022* presentó para valorar el desempeño del país en desarrollo humano.

El entrecruzamiento de múltiples desigualdades fragmenta a Costa Rica

Este Informe realizó un análisis de la desigualdad desde una perspectiva multidimensional, más allá del aspecto monetario. Entre otros elementos, estudió la interacción entre las inequidades territoriales de diversa naturaleza. Para ello, aplicó un análisis multivariado mediante la técnica de clústeres o conglomerados, el cual permite identificar cantones que comparten condiciones similares, aunque no necesariamente se encuentren territorialmente próximos (para más detalles véase el capítulo 6).

El análisis de conglomerados consideró doce indicadores, según el nivel que ocupó cada cantón y las distancias con respecto al promedio nacional, en temas clave para la calidad de vida de las personas y que se vinculan con sus derechos fundamentales, tales como la educación, la salud, el acceso a servicios básicos, la seguridad ciudadana, la participación política y los entornos ambientalmente seguros. Desde una perspectiva multidimensional, el resultado no es una dualidad, es decir, dos grupos extremos. El retrato que emerge es el de un país altamente fragmentado en las condiciones propicias para el desarrollo humano y una vida digna (mapa 1.2).

Los cinco perfiles se describen a continuación. 1) Los más favorecidos (20 cantones), aquellos con los mejores indicadores y, en general, con las mayores distancias positivas en relación con los

promedios nacionales; tienen resultados sobresalientes en nueve de los doce temas; sin embargo, conviven en ambientes de inseguridad ciudadana. 2) Los beneficiados, conformado por 25 cantones con resultados positivos en la mayoría de los indicadores, aunque presentan distancias moderadas, no tan alejadas de los promedios nacionales; tienen rezagos en conectividad a internet y salud (diabetes). 3) Cantones promedio con niveles muy cercanos a los promedios nacionales en los temas analizados (21 cantones); sin embargo, puntúan especialmente mal en infraestructura vial y el indicador de salud (diabetes). 4) En desventaja, corresponde a 6 cantones con resultados negativos en la mayoría de los indicadores, aunque no muy alejados de los promedios nacionales; tienen entornos sociales más seguros. 5) Los desatendidos, 10 cantones con los peores resultados, que reflejan la mayor desprotección del Estado y el mercado; zonas alejadas del centro del país, rurales,

pobres y con fuertes barreras para acceder a oportunidades de desarrollo y bienestar.

Construcción social de riesgos de desastre y cambio climático afecta a territorios de menor desarrollo

En el largo plazo, la dinámica de los desastres por eventos naturales en Costa Rica está determinada por los fenómenos hidrometeorológicos. Sin embargo, sus efectos sociales se concentran especialmente en áreas con mayor rezago social.

Entre 1970 y 2020 los desastres hidrometeorológicos representaron el 80% del total reportado en la base de datos DesInventar (Orozco Montoya et al., 2022). El 2022 no fue la excepción, pero con un peso aun mayor: la cifra ascendió al 99,2% (UNDRR, 2023). Las inundaciones figuran como la principal causa, junto con las lluvias y los deslizamientos. Se trata de eventos propios de la región del mundo en que se ubica el país,

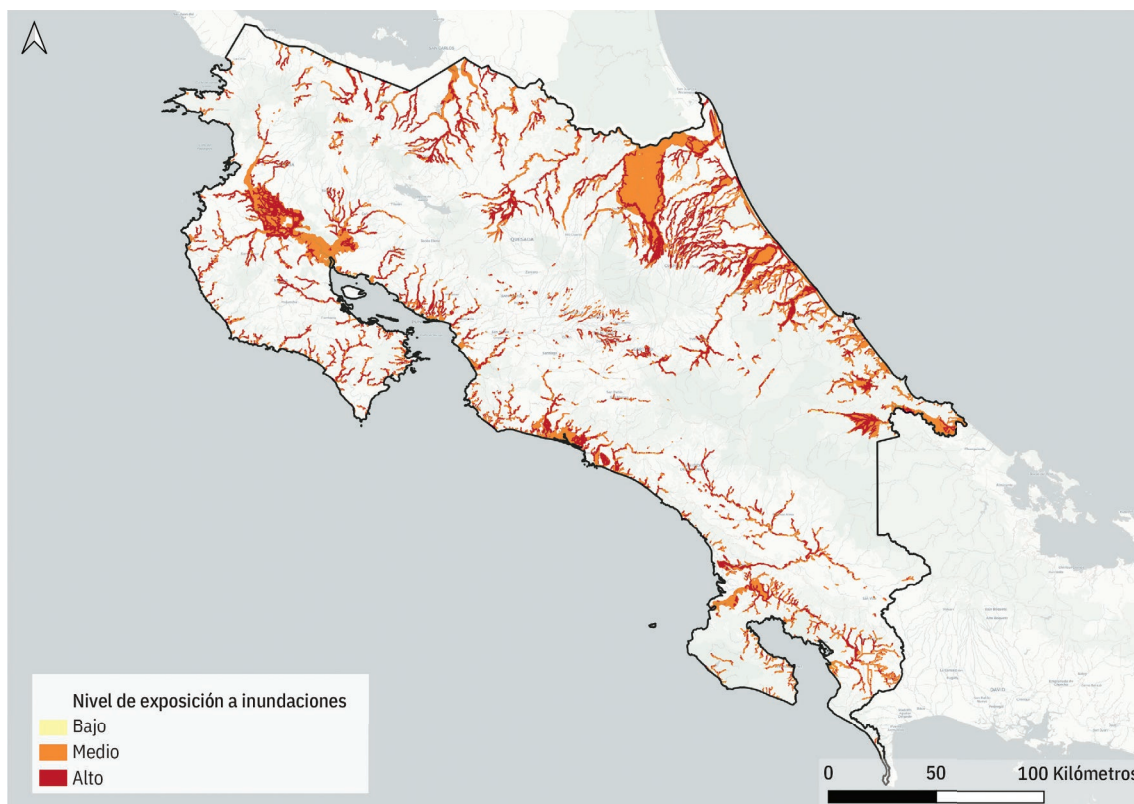
pero que encuentran un escenario de riesgo que los convierte en catástrofes con fuertes impactos para la población y sus medios de vida.

Para esta edición se realizó una investigación que identifica las zonas y edificaciones con mayor exposición a inundaciones en el período 1986-2017 (último año disponible) y cuantifica económicamente el costo de reposición de dichas edificaciones en caso de afectación. Para ello se clasificó el territorio nacional según el índice de exposición directa a inundaciones en zonas de tres niveles: baja, media o alta.

El mapa 1.3 muestra la distribución espacial de la superficie potencialmente inundable en dichas categorías. Hay espacios que concentran amplios territorios con este tipo de condición: los alrededores del río Tempisque y el cantón de Sarapiquí. El área de zonas con exposición media es la más amplia en el país, con 303.956 hectáreas. Le siguen las

Mapa 1.3

Distribución espacial de las áreas de exposición a inundaciones. 2017



Fuente: González et al., 2023a, con datos de la CNE, 2023.

de alta exposición (65.464 hectáreas) y de baja exposición (16.915,8 hectáreas). Las de situación más grave representan el 16,9% de toda el área evaluada.

De esta forma, se identificaron las edificaciones localizadas en las áreas de exposición para cada año en estudio. Una primera conclusión es que las construcciones en los tres tipos de zonas aumentaron en el tiempo y en forma constante. En todos los casos, ese crecimiento es más marcado entre 2014 y 2017, pero en las de mediana exposición es más notorio, con un 123,8% de aumento. A lo largo de todo el período 1986-2017, la edificación en zonas de alta y baja exposición se ha expandido en forma más escalonada, aunque, en total, las de nivel alto lo hicieron en un 443,9%, lo cual representa un 14,3% por año en promedio.

La herramienta creada permite obtener información específica en el territorio y genera insumos para la gestión del riesgo y la planificación urbana. También se puede predecir la población que podría verse afectada directa e indirectamente dentro de un área específica a partir de un perímetro llamado *Isocrona*⁶. Un ejemplo de la aplicación de este concepto se realizó para Puerto Viejo de Sarapiquí. En este caso, se podrían ver afectadas 9.920 personas. Esta superficie se estima a partir de un kilómetro alrededor del centro de población y se extiende a los límites hasta donde existen edificaciones; en este poblado, de 66 hectáreas en total (corresponde a la *Isocrona*), un 272,4% está dentro de zonas potencialmente inundables (para más detalles véase González et al., 2023).

Desigual acceso a infraestructura verde afecta disfrute del derecho a un ambiente sano

La cobertura boscosa en Costa Rica es de 57,1% del territorio nacional, lo que, en principio, asegura un amplio disfrute de este patrimonio natural en las diversas regiones y entre la población en general. No obstante, en las ciudades existen indicios de “desigualdad verde”, es decir, acceso diferenciado entre la población a infraestructura verde. Esta se define como el conjunto amplio de espacios que disponen de vegetación en la ciudad: áreas verdes públicas, privadas con vegetación,

arbolado urbano y ecosistemas naturales o seminaturales ubicados dentro de las zonas urbanas o periurbanas de la Gran Área Metropolitana (GAM; Biodiver_city, 2020).

Nueva información generada en el marco del proyecto *Biodiver_city*, que se desarrolla en la GAM, determinó que la infraestructura verde cubre un 41,9% de esta zona (Sinac et al., 2023), pero con diferencias importantes si se desagregan los datos por cantón. Mientras en Mora, Aserri, Santa Ana y Alajuelita la densidad de cobertura arbórea por habitante es superior a 0,5 hectáreas, en Heredia y San Pablo es de 0,1 hectáreas. En países como Estados Unidos o Francia es obligatorio establecer los mínimos de cobertura verde por municipio (Corrales, 2023), pues, como se señaló en el *Informe Estado de la Nación 2020*, los espacios verdes en las ciudades son esenciales para la conservación de la naturaleza y para el bienestar físico y emocional de las personas.

La mayor proporción de los espacios verdes públicos se localiza en los bordes de la GAM, hacia el norte y el sureste (mapa 1.4). Esta dinámica resulta consecuente con los patrones de crecimiento urbano que se experimentan en esta zona desde la década de los ochenta, así como con las tendencias registradas de cambio de uso del suelo. La infraestructura verde en la GAM corresponde fundamentalmente a bosques y arbolados periurbanos o que se localizan en la ribera de los ríos, lo que significa que en la extensión más desarrollada tiene poca presencia este tipo de áreas y es más vulnerable a eventos como inundaciones y olas de calor, así como a un deterioro del bienestar humano (E: Corrales, 2023).

Política de austeridad fiscal debilita el Estado de bienestar social

El equilibrio fiscal que Costa Rica ha logrado en los últimos años se ha efectuado con sacrificios en desarrollo humano debido a recortes en el gasto social y la infraestructura. El nivel de estos sacrificios está empezando a comprometer al país en el cumplimiento de los compromisos constitucionales y legales de las políticas sociales. Hasta el momento, se

ha aplicado la regla fiscal y la contención del gasto de forma individual en cada entidad, sin priorizar estrategias de apoyo para los grupos sociales más vulnerables. Además, en la práctica, los objetivos de las políticas sectoriales se han subordinado a las decisiones de la política fiscal del Ministerio de Hacienda.

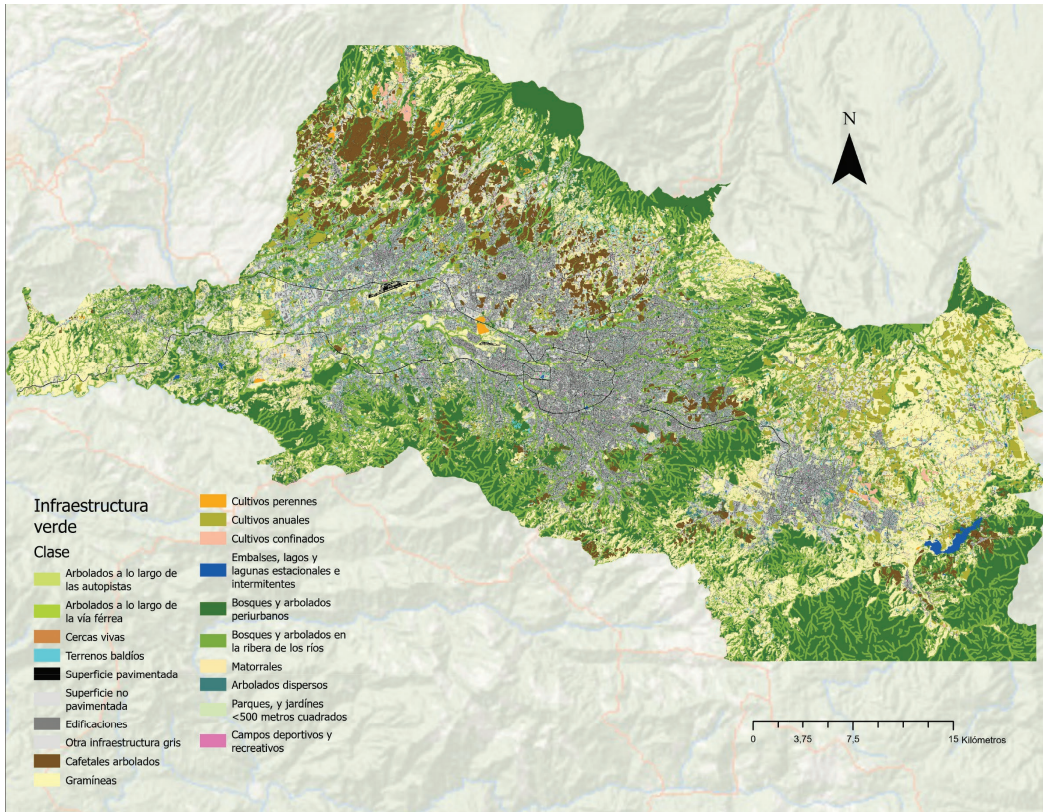
En el 2022 el país registró una nueva contracción de la inversión social pública (ISP) que, de no manejarse adecuadamente, puede afectar el bienestar de los hogares (gráfico 1.18). Las medidas llevadas a cabo por el Ejecutivo para la contención del gasto han priorizado el pago del servicio de la deuda pública a partir del recorte de las transferencias de recursos para la política social, en especial educación, protección social y salud.

Los recortes en la ISP ocurridos entre el 2021-2022 se experimentaron en las tres funciones más grandes de la política social costarricense: educación, protección social y salud. La caída más fuerte ocurrió en los servicios educativos (-4,6% por persona), cuyo monto destinado en el 2022 representa apenas el 5,9% del PIB, bastante lejos del 8% que señala la Constitución Política de Costa Rica.

Después de casi una década de recibir el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) sus ingresos anuales completos por parte del Ministerio de Hacienda, en 2022 el Poder Ejecutivo volvió a incumplir lo establecido en la Ley. En ese año se le transfirieron montos muy por debajo del porcentaje por recaudación que le correspondían. Partiendo del hecho de que las poblaciones más pobres y vulnerables son las que más acceden y utilizan los programas y servicios sociales del Estado, como la salud y la educación pública, así como los beneficios selectivos, es de esperar que los efectos de la contención del gasto público caigan más fuertemente sobre las condiciones de vida de estas poblaciones. Adicionalmente, este Informe toma nota de una práctica presupuestaria perjudicial para el Fodesaf: el Ministerio de Hacienda ha adoptado la práctica de “saltarse” al fondo y girar directamente a las instituciones y programas de su consideración. Próximas ediciones examinarán el impacto de esta práctica sobre la política social selectiva.

Mapa 1.4

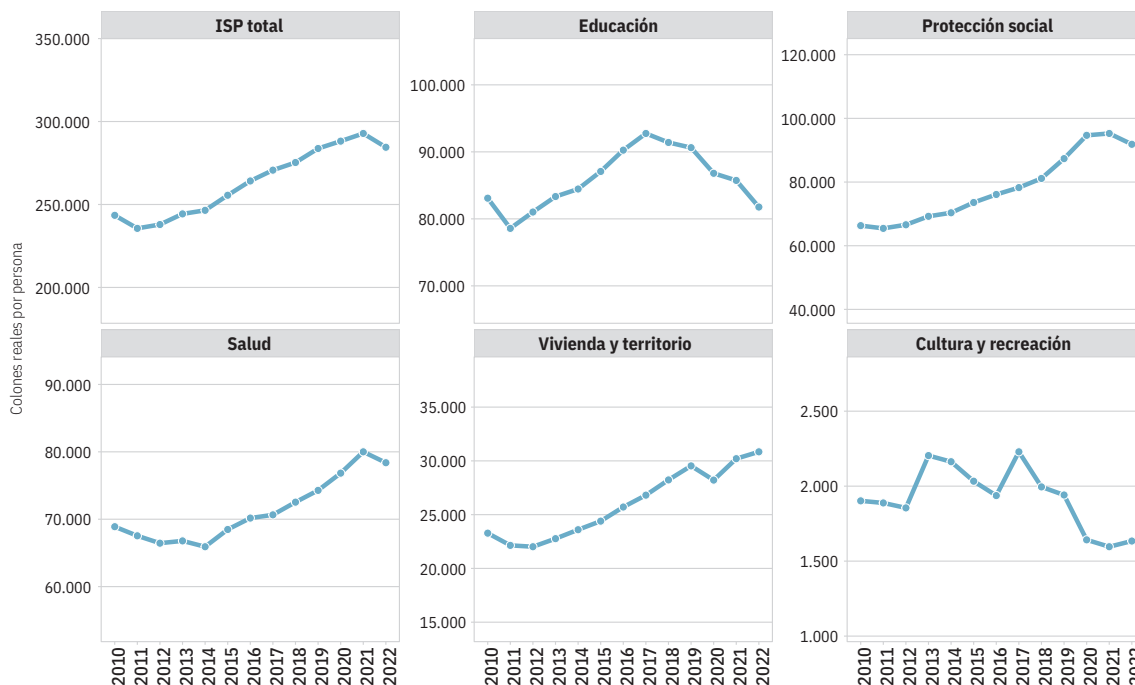
Composición de la infraestructura verde en la Gran Área Metropolitana. 2022



Fuente: Sinac et al., 2023.

Gráfico 1.18

Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social (colones reales del 2000)^{a/}



a/ En colones del año 2000 según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector. Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

variación espacial de 3,8°C a 4,8°C en el período 2070-2090.

Este incremento puede significar, entre otros efectos, una disminución de la oferta de agua, la reducción de los niveles de producción, la erosión y desertificación del suelo, la pérdida de controladores naturales de plagas y patógenos, y la modificación de los ciclos de siembra, cosecha y manejo de los cultivos, entre los principales impactados esperados (Chaves, 2023; IMN y Laica, 2023). Se trata de problemas que requerirían la adopción de una planificación de largo plazo que se traduzca en la implementación de políticas públicas en una diversidad

grande de ámbitos, desde la producción hasta la conservación.

El objetivo no es solo mitigar los efectos del calentamiento, sino adaptar la producción y el consumo a las nuevas y cambiantes condiciones. Un elemento central en esto es la implementación de la política de descarbonización al 2050, un compromiso que el país ha adquirido a nivel internacional. En esta edición no se registraron avances claros en esta dirección; por el contrario, la política de descarbonización parece haber perdido prioridad.

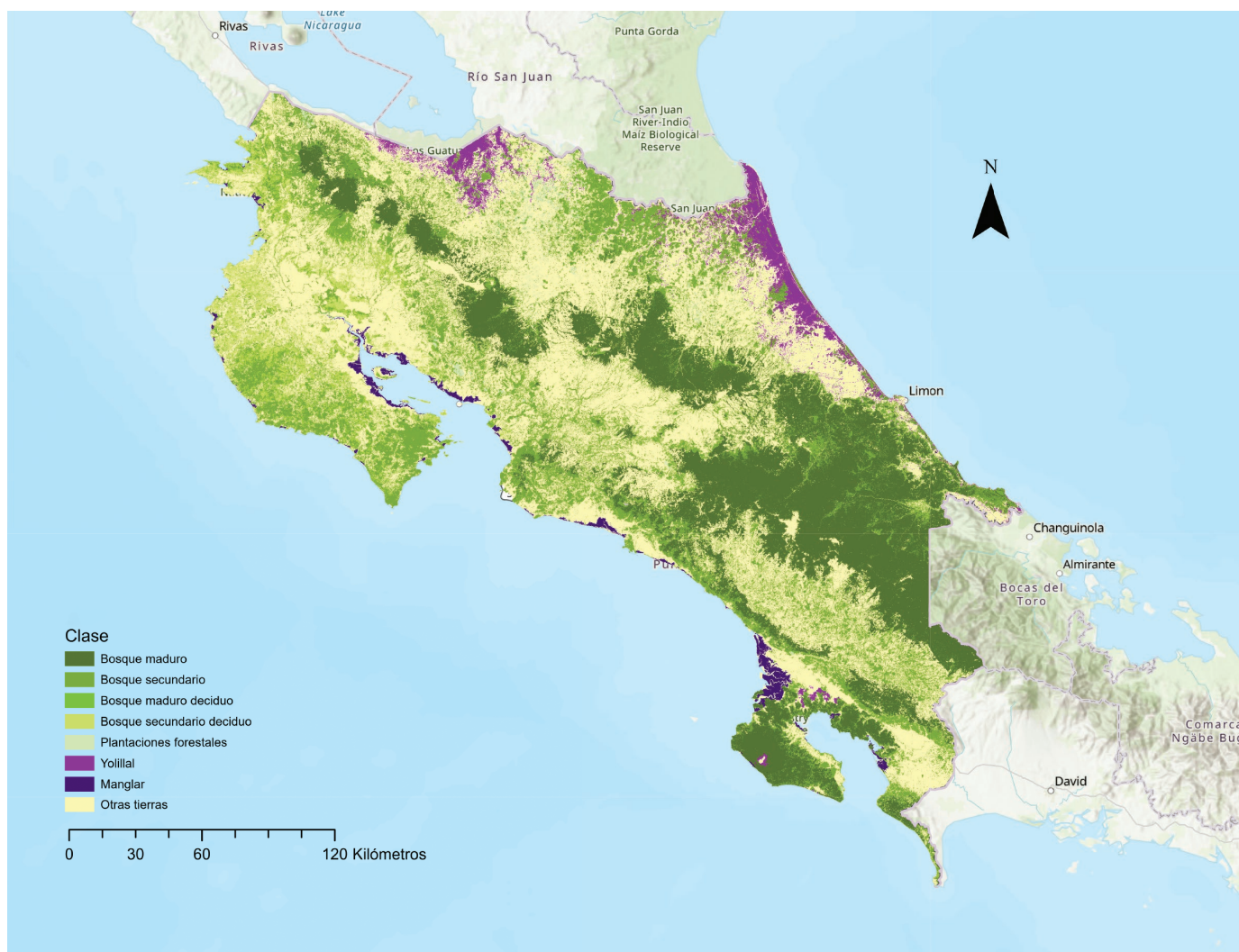
Fortalezas en la conservación se mantienen, aunque enfrentan nuevas amenazas

Se consolida alta cobertura forestal

En un contexto de importantes presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio, Costa Rica mantuvo en 2022 sus fortalezas en materia ambiental. El área silvestre protegida (ASP) se mantuvo en los niveles reportados para el año anterior: 25,5% del territorio terrestre e insular y 30,3% del espacio marino. Además, en 2023 el Sinac-Minae presentó el segundo mapa de los tipos de bosque de Costa Rica (mapa 1.5). El cual muestra

Mapa 1.5

Tipos de bosque y otros usos de la tierra. 2021



que la cobertura boscosa es de 57,1% del territorio nacional e identifica siete tipos de cobertura, así como otras categorías de uso clasificadas como “no bosque”. La mayor proporción corresponde a bosque maduro: 24,2%, mientras que el bosque secundario abarca un 23,2%, y un 42,9% se clasifica como “otras tierras” (Minae, 2023b).

Otro aspecto positivo que se reportó en 2022 fue el aumento del área anual contratada bajo pago por servicios ambientales (PSA), después de dos años consecutivos de experimentar una de las mayores reducciones desde el inicio del programa. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) otorgó 953 contratos de PSA que abarcaron una superficie de 51.546 hectáreas, lo que equivale a un 759,5% más que en 2021. El 91% se orienta a la protección de bosque, el cual mostró una importante recuperación, un 5% a regeneración natural, un 3,3% a reforestación y el 1% restante a manejo de bosque. El espacio asignado a sistemas agroforestales también registró un incremento significativo al pasar de 24.307 hectáreas en 2021 a 351.935 hectáreas en 2022 (Fonafifo, 2023).

Múltiples amenazas acechan la salud de los ecosistemas

Pese a los esfuerzos, en conservación y gestión forestal se identifican amenazas o puntos débiles. En el primer caso, según la “lista roja” que elabora la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en Costa Rica se documenta un crecimiento acumulado de especies amenazadas del 123,4% entre 2011 y 2022 (UICN, 2023; Corrales, 2023). Además, desde 2017 se experimenta un crecimiento sostenido de los desembarques totales de pesca (Incopescas, 2023). En promedio este incremento se ha movido en un rango de entre 7,3% y 45,5%, con su punto máximo en 2020. Dicho comportamiento contrasta con la ausencia de suficientes datos para valorar el estado de la biomasa pesquera y los impactos de esta actividad sobre otras especies y los mares.

Otro desafío para la protección ambiental que se mantiene y podría crecer son los incendios forestales. En el

año bajo estudio, la superficie afectada por este fenómeno fue de 43.319 hectáreas: un 91,2% más que en 2021. Cabe señalar que 9 de cada 10 hectáreas quemadas estaban fuera de ASP (Minae, 2023a). No obstante, las implicaciones son igualmente graves desde el punto de vista ambiental: destrucción de cobertura forestal, pérdida de suelo fértil, desaparición de ecosistemas de flora y fauna, aumento en las emisiones de gases contaminantes como el dióxido de carbono y el carbono negro, entre otros. Según la ONU (2020), el aumento de los incendios forestales podría empeorar como consecuencia de los cambios en las condiciones climáticas y del uso de la tierra.

Otra práctica que genera emisiones son las quemadas agrícolas. Tienen un peso importante en el calentamiento global y la contaminación del aire, pues son una de las mayores fuentes de carbono negro en el mundo (ONU, 2020). En la temporada 2021-2022 se aprobaron 1.407 permisos para realizar quemadas agrícolas controladas en un área de 37.995 hectáreas (MAG, 2023c). Cerca de la mitad de esta superficie se concentró en la región Chorotega. Cabe señalar que la extensión quemada equivale a un 9,6% del área sembrada de las principales actividades agrícolas en 2022 y que casi 8 de cada 10 hectáreas correspondieron a espacios que se utilizan para el cultivo de la caña de azúcar. Este método se afina en prácticas de larga data en el país que, aun siendo legales, podrían sustituirse por otras alternativas de menor impacto, como la liberación de descomponedores, la trituración vegetal y forestal con maquinaria autorizada, y la descomposición de rastrojos (E: Araya, 2023).

Menos capacidad de los recursos forestales para mitigar emisiones que la estimada anteriormente

El patrimonio forestal (incluyendo la conservación y las acciones enfocadas en zonas no protegidas) ha sido objeto de una política pública ambiental que ha alcanzado logros concretos en las últimas tres décadas. Esta edición del Informe efectúa una nueva y más precisa valoración sobre la importancia de los recursos forestales en materia de mitigación. Los

resultados de la investigación muestran la persistencia de procesos importantes de degradación forestal fuera de las áreas silvestres protegidas de protección absoluta (Asppa), los cuales ocasionan pérdida de existencias de carbono en bosques permanentes. Ello genera un resultado neto negativo para estos últimos, con mayores emisiones que remociones durante las últimas tres décadas, considerando solamente degradación y mejora de bosques.

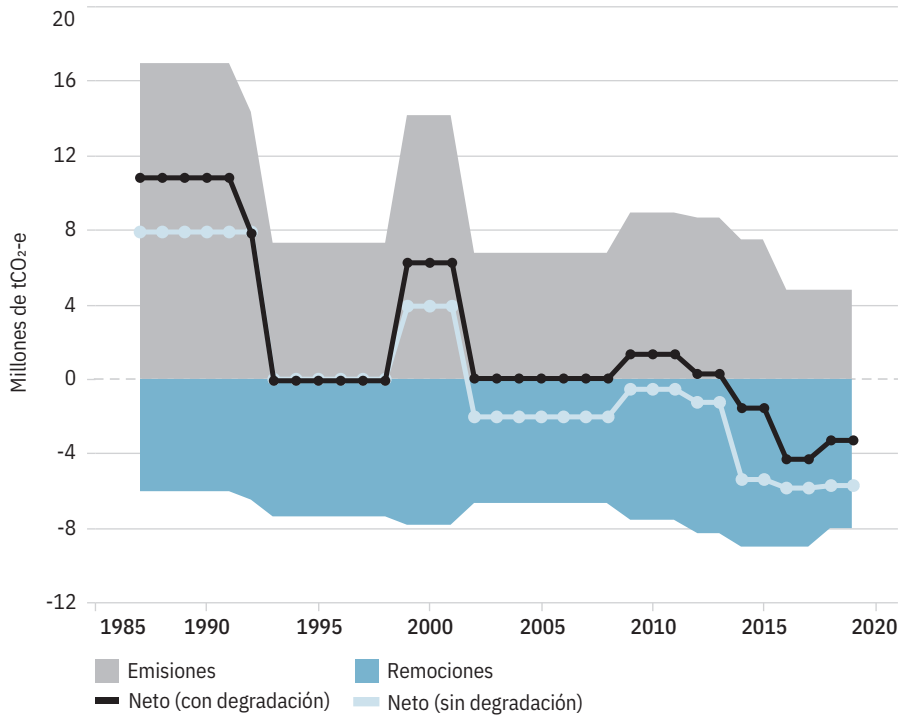
Si lo anterior se analiza de forma agregada con los resultados previos (incluyendo emisiones por deforestación y remociones por recuperación o mantenimiento de bosques), el sector muestra un resultado neto positivo: mayor capacidad de remoción que de emisiones, pero en menor magnitud que lo reportado en el primer estudio (gráfico 1.20). Tomando como referencia el año 2019, hay una reducción del 42,1% en las remociones netas del país al incluir la degradación. Esto significa una merma importante en el potencial forestal conocido para la mitigación del cambio climático, lo cual demuestra que no solo se debe mantener sino profundizar la gestión de los bosques dentro y fuera de áreas protegidas. Por último, aunque el sector por sí mismo mantiene un balance positivo, la evidencia muestra que no alcanza para compensar o absorber las emisiones de otras fuentes (energía, agricultura, residuos sólidos y otros). Lo anterior permite ilustrar la enorme brecha que tiene que resolver Costa Rica para acercarse a una meta de neutralidad de carbono, pese a no ser el objeto de esta metodología.

Patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales no cambian

En Costa Rica, la mayor proporción de las emisiones de GEI se origina en el elevado uso de combustibles fósiles, principalmente para transporte. En la última década, el país adoptó instrumentos de política pública con la meta de reducir estas emisiones (IMN, 2021; PEN, 2022). Sin embargo, se mantiene una tendencia creciente en la importación de derivados del petróleo. Entre 1990 y 2022, se adquirieron 533,2 millones de barriles, la mayor proporción de estas

Gráfico 1.20

Balance entre emisiones y remociones en el sector forestal^{a/}
(millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente)



a/ Por deforestación, reforestación, degradación, mantenimiento y mejora de bosques permanentes.
Fuente: Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022 y Durán-Monge y Aragón, 2021.

compras (41,1%) se concentraron en los últimos diez años, aunque el ritmo de crecimiento fue menor (1,7%) que el reportado para los lapsos 1990-2000 (6,1%) y 2001-2011 (2,7%).

El alto consumo de los combustibles fósiles deriva, mayoritariamente, de un sistema de transporte y movilidad que no cambia de manera significativa hace tres décadas. Como se documentó en entregas anteriores del Informe, para modificar estas condiciones se requiere promover un transporte público sostenible, eficiente, moderno, seguro e interconectado, que integre los distintos modos de movilización entre sí: tren, autobuses, bicicletas, así como los medios no motorizados. En relación con el cambio tecnológico en transporte público, la información disponible evidencia lentos progresos: de los 27.992 vehículos de tecnologías distintas a la combustión reportadas para el período 2011-2021, menos de 120 correspon-

den a autobuses eléctricos y solo 100 a autobuses híbridos conectables de diésel (Minae, 2022). Tampoco se visualizan cambios importantes en cuanto a la meta de la interconexión del sistema de transporte público. Por el contrario, se mantiene el mismo esquema de servicio de autobús (sin avances en sectorización), además de que las autoridades nacionales decidieron replantear (o descartar) el proyecto del Tren Eléctrico de la GAM y hay pocos avances en cuanto al Tren Eléctrico Limonense de Carga (Blanco, 2023).

Creció la electricidad generada por fuentes térmicas

En materia relativa al sector eléctrico, no se observaron cambios importantes en 2022 en el aporte de las distintas fuentes. En total, se generaron 11.869 gigavatios por hora (GWh): el 73% provino de plantas hidroeléctricas, seguidas de las

geotérmicas y eólicas: 13,6% y 11,5%, respectivamente (ICE, 2023a). El aporte de la biomasa y la energía solar mantuvo un peso marginal: menos de un 1% del total. No obstante, el advenimiento del fenómeno de El Niño alteró la estructura energética en el sector eléctrico. La participación de las plantas térmicas fue menor al 1% durante varios años, pero la reducción de los caudales de agua, principalmente de Los embalses Arenal y Cachí del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), modificó este comportamiento en los primeros meses del 2023.

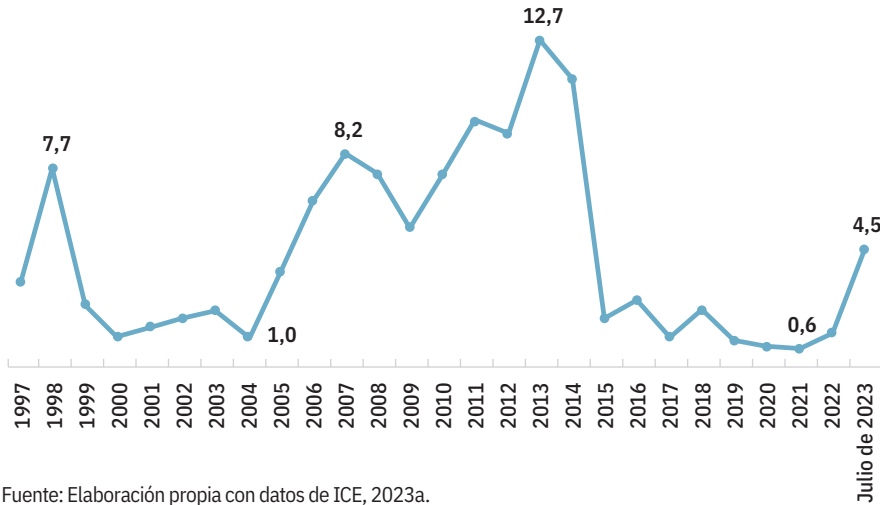
Desde enero hasta el 17 de julio de ese año, en Costa Rica se consumió un total de 6.640.060 MWh de energía eléctrica, de la cual un 4,5% se generó mediante el uso de búnker o diésel (gráfico 1.21; ICE, 2023b). Distintos actores y personas expertas han expresado preocupación por las posibles implicaciones negativas de esta situación sobre el ambiente y sobre el precio final de la electricidad. Además, valoran la posibilidad de que ese comportamiento se mantenga en el corto y mediano plazo como consecuencia, por un lado, de la variabilidad climática y, por otro, ante la ausencia de medidas preventivas e inversiones en el desarrollo de nuevas fuentes y en la transformación de la matriz energética nacional (E: Blanco, 2023, E: Angulo, 2023).

No ha sido posible modificar las prácticas de una agricultura insostenible

En cuanto a la relación entre agricultura y desarrollo humano sostenible, en 2022 se intensificaron varias tendencias relevantes. En primer lugar, se observó —por sexto año consecutivo— una reducción (de un 1,3%) en el área sembrada de las principales actividades agrícolas, que abarca 396.719 hectáreas en dicho año (MAG, 2023a). Esto se explica tanto en cultivos para la exportación y la agroindustria, como en aquellos que tienen como principal destino el mercado nacional para venta o autoconsumo: granos básicos y hortalizas (Chacón y González, 2023). Los granos básicos fueron el grupo que más área perdió: un 5,8% con respecto a 2021, una tendencia

Gráfico 1.21

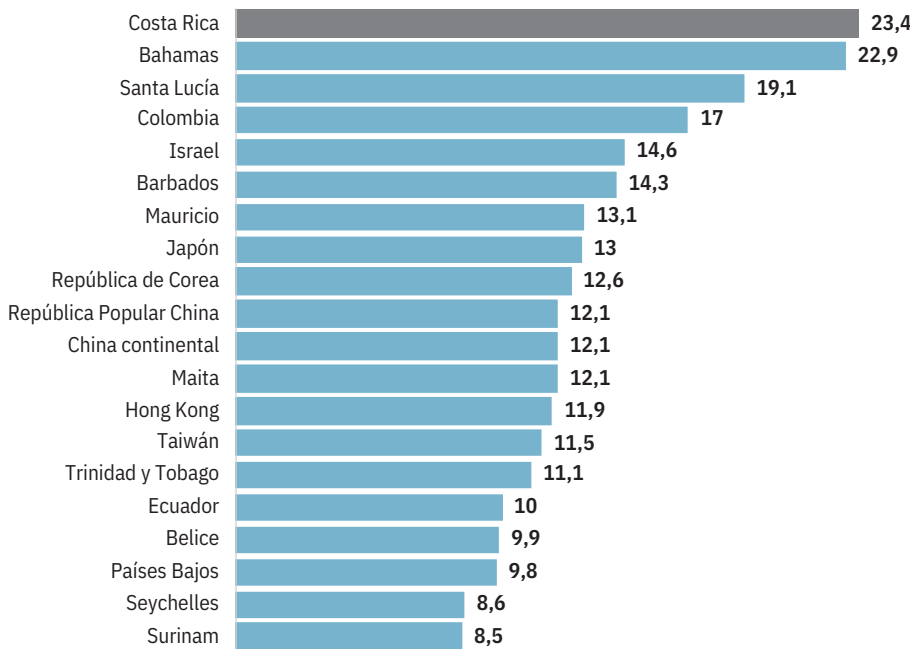
Porcentaje de electricidad generada con fuentes térmicas



Fuente: Elaboración propia con datos de ICE, 2023a.

Gráfico 1.22

Uso promedio de plaguicidas. 2000-2020
(kilogramos por hectáreas)



Fuente: FAO, 2023.

que viene consolidándose desde los años noventa. Cabe señalar que la reducción del área sembrada no modificó la composición del uso del suelo agrícola.

En segundo lugar, se mantiene el alto uso de agroquímico. Los datos nacionales muestran que la importación total de plaguicidas aumentó de 16,4 millones de kilogramos de ingrediente activo (k.i.a) en 2021 a 16,8 k.i.a en 2022 (es decir, un 2,5%) en tanto las exportaciones crecieron un 6,2% (MAG, 2023b). Del total adquirido ese último año, el 54,2% se quedó en el territorio¹⁰, un 0,5% menos que en 2021. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de cien naciones analizadas, Costa Rica ocupa el primer lugar en uso promedio de plaguicidas por hectárea (gráfico 1.22; Vargas, 2022). Entre las principales afectaciones por el uso de estas sustancias se cuentan las que se generan sobre la salud humana. Según un diagnóstico efectuado por el PNUD con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, entre 2010 y 2020 se registraron en el país 58 muertes por intoxicación con plaguicidas, la mayoría vinculadas al sector agrícola, concretamente a tres cultivos: banano, café y piña, y relacionadas al uso de diazinón, paraquat y glifosato (PNUD, 2022).

Políticas ambientales débiles y contradictorias en relación con el compromiso de avanzar hacia la descarbonización

Más normativa pero menos capacidades institucionales

El Estado costarricense ha sido fértil en la adopción de disposiciones ambientales de todo tipo, pero con importantes rezagos en sus capacidades fiscalizadoras y de control. En 2022 e inicios de 2023 se mantiene esta dinámica e, incluso, se acentúa. En la última década, el país adoptó en promedio 106 normas en materia ambiental por período. Esta cifra se incrementó a 153 y 144 entre 2021 y abril 2022 y durante 2022 hasta abril 2023, respectivamente. La necesidad de regular nuevas áreas de la vida social, la atención de antiguos y recientes proble-

mas ambientales, las tensiones por el uso de los recursos naturales y el territorio, entre otros elementos, explican este activismo (Cabrera, 2023).

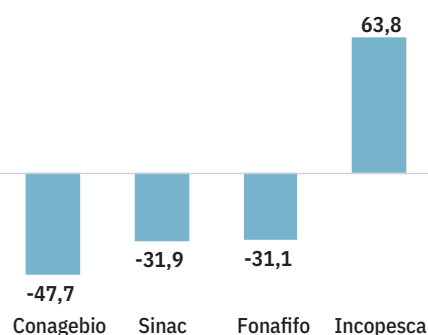
La adopción de normas jurídicas por sí solas es insuficiente para garantizar la sostenibilidad ambiental. Se requieren capacidades para su adecuada implementación. En este aspecto, el país muestra tanto rezagos históricos como retrocesos recientes. En el primer caso, ha persistido la costumbre de adoptar nuevos mandatos para la gestión ambiental, pero sin dotarla de los recursos para cumplirlos, lo que este Informe ha denominado “promesa democrática sin sustento”. Así sucede en 12 de las 21 leyes en materia ambiental que se aprobaron en la Asamblea Legislativa entre 2010 y 2022 (PEN, 2023). En el segundo caso, varias de las instituciones responsables de poner en práctica estas normas, así como de las tareas relacionados con el control y la fiscalización ambiental, están experimentando recortes a sus presupuestos. Entre estas se encuentran la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio) el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo); (gráfico 1.23). Esto limita las acciones para realizar ejercicios de fiscalización *a priori*; es decir, desarrollar medidas para minimizar afectaciones negativas a los ecosistemas naturales. Un ejemplo son las reducciones en los patrullajes y otras acciones de control y protección por parte del Sinac-Minae (Cabrera, 2023).

Crecientes evidencias de regresividad ambiental en la política pública

En sucesivas ediciones de este Informe se han planteado retos para consolidar las fortalezas del país en materia ambiental, así como la necesidad de corregir patrones de uso de los recursos naturales y del territorio que comprometen la sostenibilidad en su conjunto. Se han identificado riesgos sobre la salud de los ecosistemas, la biodiversidad o el ambiente en general, con potencial de daños irreversibles o, al menos, cada vez más complicados de atender. En esta ocasión, se genera un

Gráfico 1.23

Variación porcentual del presupuesto asignado a instituciones del sector ambiental. 2019-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR, 2023 y Ministerio de Hacienda, 2023.

primer insumo para ir ampliando el foco sobre cómo se moviliza el país, su política ambiental y sus patrones a partir de las aspiraciones ambientales definidas en este Informe y de las propias metas que Costa Rica ha definido a lo largo de las últimas décadas. Para ello, se realiza una primera sistematización sobre áreas en las que se pueden estar generando nuevos riesgos o mostrar indicios de regresión en la protección y sostenibilidad ambiental.

En esta edición se parte de una idea clave: el estancamiento como una forma de regresividad en la política ambiental. Según Faerron y Mora (2023), la falta de progresividad no necesariamente implica regresividad, aunque puede llevar a perjuicio para los sistemas naturales y para las comunidades humanas, especialmente las más vulnerables. Sin embargo, una política no progresiva, es decir, que no promueva activamente la equidad socioeconómica y la sostenibilidad ambiental, puede contribuir a perpetuar desigualdades y a mantener patrones que generan impacto ambiental, el cual es acumulado e insostenible. Podría argumentarse que la falta de progresividad contribuye indirectamente a la regresividad, ya que permite que persistan inequidades y prácticas ambientales dañinas (Faerron y Mora, 2023).

Un ejemplo de ello son las políticas energéticas. Si estas no incentivan la transición a energías renovables y una matriz energética sostenible y resiliente, no se está promoviendo activamente la sostenibilidad ambiental ni la equidad. Esto podría resultar en la persistencia de una economía basada en combustibles fósiles, lo que puede agravar las desigualdades socioeconómicas (ya que los impactos de la contaminación del aire y el cambio climático suelen recaer de manera desproporcionada sobre las comunidades más pobres y vulnerables) y dañar el medio ambiente (contribuyendo así a la regresividad). Es decir, el estancamiento es, en muchos casos, una forma de regresión que genera retroceso en la calidad ambiental y la sostenibilidad, aun sin empeorar directamente los indicadores de base *del statu quo*.

Con este punto de partida, se realizó una sistematización cualitativa de metas o aspiraciones en sostenibilidad, sus hitos o marco reciente y, principalmente, posibles impulsores de regresión o estancamiento con sus evidencias. El detalle de este ejercicio se puede consultar en el capítulo 4 de este Informe. En el cuadro 1.2, se muestran tres casos concretos.

En resumen, Costa Rica ha realizado esfuerzos para promover el desarrollo sostenible y establecer un marco normativo e institucional que lo acompañe a través de metas claras en la materia. Sin embargo, la brecha entre política y práctica sigue siendo significativa, con avances en algunas áreas y retrocesos en otras. Para Faerron (2023), ello resalta la ambigüedad que rodea algunos aspectos de la agenda ambiental del país y subraya la dificultad de traducir políticas en impactos tangibles y efectivos. Uno de los retos que deriva de lo anterior es no asumir que Costa Rica tiene asegurada la protección y la capacidad para controlar el impacto ambiental de la actividad humana y para la conservación.

Importantes cambios en el activismo y movilización ambiental ciudadana

La movilización es una expresión de la participación ciudadana en los asuntos de la política pública ambiental. Un mayor

Cuadro 1.2

Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental

Meta o aspiración	Avances registrados	Evidencias de los impulsores y amenazas de retrocesos ^{a/}
Carbono neutral al 2021 y descarbonización de la economía al 2030	<ul style="list-style-type: none"> Adopción de la Estrategia Nacional de Cambio climático (2009) Constitución de la Dirección de Cambio Climático (2010) Establecimiento de regulaciones en materia de calidad del aire Adopción de la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2018-2030 Adopción del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2022-2026 Aprobación de la Ley de incentivos y promoción para el transporte eléctrico (n° 9518) Presentación de la contribución nacionalmente determinada ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Adopción del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2030 Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde (2022) 	Equilibrio negativo en balance de emisiones <i>Menor capacidad de remoción de emisiones del sector forestal (página 178)</i>
		Alta dependencia del petróleo <i>Incremento de la importación y consumo de petróleo (página 186)</i>
		Estancamiento en el sistema de transporte y patrones de movilidad <i>Crecimiento de la flota vehicular</i> <i>Baja incorporación de vehículos de tecnologías distintas a la combustión (página 187)</i> <i>Abandono de propuesta del tren eléctrico (página 187)</i> <i>Lentos avances en cuanto al Tren Eléctrico Limonense de Carga</i>
		Rezagos en la transformación de la matriz energética <i>Alta dependencia de fuentes tradicionales para la generación de electricidad</i> <i>Aumento del uso de hidrocarburos para producir electricidad en 2023</i>
		Ausencia de un abordaje integrado de las emisiones de gases de efecto invernadero <i>Creciente huella de carbono</i>
		Ampliación del período de cumplimiento de la meta de carbono neutralidad <i>No se construyó metodología para medir avances y cumplimiento</i> <i>Se planteó en el marco del Acuerdo de París y la meta de la descarbonización</i>
		Protección de los océanos y biodiversidad marino-costera
<ul style="list-style-type: none"> 30% del área marina bajo resguardo Constitución del Viceministerio de Aguas y Mares (2012) Creación del Consejo Nacional de los Mares y la Comisión de Gobernanza Marina Adopción de la Política Nacional del Mar 2013-2028 Adopción de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros (2008) Construcción de la Agenda Marina Sectorial (2016-2021) para la implementación de la Política Nacional del Mar 2013-2028 Prohibición de la pesca y comercialización del tiburón martillo 	Lentos avances en el ordenamiento territorial marino <i>No se incluyó el ordenamiento marino en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040</i>	
	Deterioro de ecosistemas marinos <i>Desmejora en el índice de salud de los océanos (página 175)</i>	
	Presiones por uso insostenible de recursos marinos <i>Persistencia de la pesca de arrastre</i> <i>Pesca de especies protegidas</i>	
	Cambios en la gobernanza del uso de recursos pesqueros <i>Designación del Incopesca como autoridad científica de conformidad con la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (decreto 40379-Minae-MAG)</i>	
	Persistencia de prácticas insostenibles de uso de recursos pesqueros <i>Declaración de inconstitucional de la pesca de arrastre</i> <i>Veto del Poder Ejecutivo al proyecto de ley para el desarrollo y aprovechamiento sostenible del camarón (expediente 21.478)</i> <i>Exportaciones de aletas de tiburón martillo</i> <i>Inclusión de especies protegidas en la lista de interés pesquero de Incopesca</i>	

Continúa →

Cuadro 1.2 | Continuación

Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental

Meta o aspiración	Avances registrados	Evidencias de los impulsores y amenazas de retrocesos ^{a/}
Agricultura sostenible	• Creación de Nama Café y Nama Ganadería	Persistencia de patrones de alto uso de agroquímicos <i>Desventajosa posición en Índice de Desempeño Ambiental en esfuerzos para mantener poblaciones humanas saludables minimizando las amenazas de la agricultura al ambiente (PEN, 2021)</i> <i>Alta posición en índices sobre uso de agroquímicos por hectárea (página 194)</i>
	• Elaboración de Nama para los sectores arroz y azúcar	
	• Aprobación de la Ley sobre desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica (n° 8591)	Creciente dependencia de agroquímicos prohibidos <i>Registro de uso en compuestos prohibidos en otros países; implicaciones en la salud (PEN, 2017)</i>
	• Adopción de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030	Afectación ambiental por expansión de monocultivos <i>Invasión de áreas protegidas y humedales por expansión del cultivo de la piña (PEN, 2018)</i> <i>Impactos ambientales en contaminación de aguas y suelos (PEN, varios años).</i>
	• Adopción de la Política Nacional de Semillas 2017-2030	
	• Adopción del Plan Nacional de Agricultura Familiar de Costa Rica 2020-2030	Apuestas productivas comprometen seguridad alimentaria <i>Aumento del área orientada a cultivos agroindustriales de exportación y reducción de la superficie dedicada a granos básicos (página 192)</i>
	Estancamiento en área de producción orgánica <i>Pocos avances en la ampliación del área certificada como orgánica (página 195)</i> <i>Baja implementación de prácticas amigables con el ambiente en las fincas agropecuarias (PEN, 2015)</i> <i>Alta importación y uso de agroquímicos (página 194)</i>	

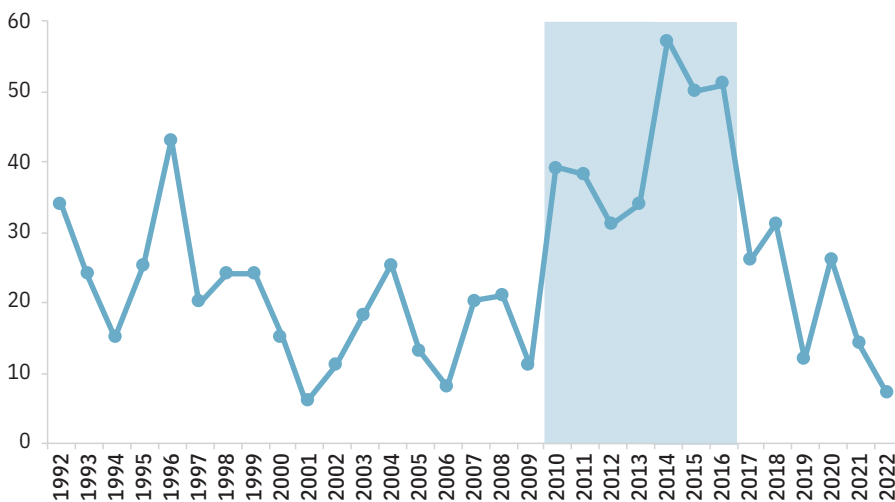
a/ Se seleccionaron algunos ejemplos de evidencias de los impulsores y las amenazas de retrocesos ambientales documentados por Faerron y Mora (2023) y en este capítulo, así como en ediciones anteriores de este Informe. Fuente: Elaboración propia con datos de Faerron y Mora, 2023 y PEN, varios años.

nivel de protesta puede ser una señal de un aumento de las presiones sobre los recursos naturales y el territorio, y puede ser reflejo de una ciudadanía consciente e interesada en incidir en los asuntos socioambientales. En Costa Rica, los registros muestran que las acciones colectivas en temas ambientales son dinámicas y se orientan principalmente a solicitar la intervención de la institucionalidad pública para resolver problemas en este campo. En el largo plazo, la movilización en estas áreas ha experimentado altibajos con respecto al promedio de tres décadas, con algunos “picos” a mediados de los años noventa, un “episodio de conflictividad” entre 2010-2016 y a partir de 2017 una notable caída en su intensidad hasta alcanzar en 2022 su segundo punto más bajo: 7 protestas, solo por encima de las 6 reportadas en 2001 (gráfico 1.24).

Es importante señalar que este comportamiento no es exclusivo de este ámbito, sino que es similar al patrón que sigue la protesta social en el país. El número

Gráfico 1.24

Evolución de las acciones colectivas en materia ambiental^{a/}



a/El área sombreada corresponde al “episodio de conflictividad” que se presentó entre 2010 y 2016. Fuente: Elaboración propia con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

de acciones colectivas en todos los temas pasó de 587 en 2014 a 223 en 2022; se trata de una reducción del 62% (véase el capítulo 5 de este Informe). Es importante resaltar que parte de este patrón se acompaña de una mayor atención a los espacios virtuales como las redes sociales y también de una ampliación de acciones judicializadas en la materia, como se vio en la segunda sección de este capítulo.

Una modalidad de acción y participación ambiental ha sido el involucramiento de las personas en distintos tipos de organizaciones sociales. Según un análisis de Aguilar (2023) a partir de una consulta aplicada a 26 organizaciones y 14 entrevistas a informantes clave, en el período 2012-2022 las organizaciones ambientales se han concentrado fundamentalmente en desarrollar actividades enfocadas en la incidencia política, la capacitación o empoderamiento, la educación ambiental y la ejecución de consultorías y proyectos. Para poder ejecutar algunas de estas actividades utilizan distintos métodos: desde los más tradicionales como el volanteo, el perifoneo hasta —más recientemente— el uso de las redes sociales. También se determinó que la mayoría de las organizaciones se centra en asuntos vinculados con el cambio climático, la gestión del recurso hídrico, la biodiversidad, la gobernanza ambiental, la educación y capacitación ambiental y el manejo de áreas protegidas.

Otra característica del trabajo de las organizaciones ambientales es su colaboración con instituciones públicas. La mayoría señalaron haber apoyado o desarrollado algún trabajo conjunto o en participación con las instituciones públicas ambientales en los últimos diez años. Estas interacciones se dan prevalentemente con dos tipos de entes: por una parte, aquellos que tienen en su diseño institucional espacios de gobernanza ambiental participativa establecidos por normativa, como la Ley de biodiversidad (n° 7788) o la Ley orgánica del ambiente (n° 7554) y, por otra, los que tienen relaciones de inmediatez con los objetos o espacios de conservación. En el primer caso se encuentra el Sinac y las dependencias del Minae en general, en el segundo las municipalidades, el mismo

Sinac-Minae y las Asada. Las interacciones que han prevalecido son aquellas que se enmarcan en los procesos de construcción de políticas públicas.

La participación y el alcance de las acciones impulsadas por las organizaciones ambientales enfrentan riesgos en varios frentes. En primer lugar, por sus limitadas capacidades económicas: 12 de las 26 consultadas carecen de un ingreso anual y 4 tienen ingresos menores a 12.000 dólares al año. Por lo anterior, la mayoría trabaja a partir del voluntariado, la venta de servicios, las donaciones y los aportes de la cooperación internacional. Esta situación puede amenazar la capacidad de mantener un tejido social fuerte, en un tema que es clave para el posicionamiento de Costa Rica y para su propio desarrollo humano.

En segundo lugar, esa falta de recursos limita los espacios de articulación, por lo que las organizaciones aprovechan aquellos que les ofrecen condiciones que faciliten su participación. Por último, por las dificultades para incorporar nuevos cuadros en sus estructuras organizativas. En este aspecto, se determinó que el desempleo juvenil y la sobresaturación informativa en las redes sociales se constituyen como obstáculos para la integración de las nuevas generaciones a estos espacios (para más detalles sobre el relevo generacional en este ámbito véase Aguilar, 2023).

...con derecho a la educación y al trabajo...

Otro de los fundamentos de la promesa costarricense es el compromiso de crear mecanismos para mejorar las condiciones de vida de la población, en particular, la educación y el trabajo como vías para el ascenso social. Estos mecanismos procuran no solo mejorar la distribución de los beneficios del desarrollo entre las generaciones actuales, sino de lograr que las nuevas generaciones tengan, gracias a las oportunidades y capacidades generadas por la sociedad, mejores condiciones que las previas.

Históricamente, Costa Rica logró por esta vía una importante mejora en el bienestar general de su población y una ampliación de las capas medias, tema

analizado en anteriores ediciones del Informe. Sin embargo, hoy acumula rezaos y barreras para que las generaciones presentes y futuras puedan tener un mejor futuro, debido a una crisis profunda en el sistema educativo público general y diversificado y en las oportunidades del mercado laboral.

En la última década aumentó la pobreza entre niños, niñas y adolescentes

Un elemento clave para perfilar el futuro y la capacidad de movilidad social de la población es revisar la situación socioeconómica en que se encuentra la niñez y adolescencia. Una proporción significativa de estas personas en Costa Rica vive en hogares en condiciones de pobreza por ingresos (gráfico 1.25). Este grupo etario es el que presenta la mayor incidencia y ubica al país como el de mayor porcentaje en este indicador entre la OCDE. Crecer en dicha situación tiene consecuencias graves para el desarrollo cognitivo, físico y socioemocional de una persona en el resto de su vida (Dearing et al., 2006; Roos et al., 2019).

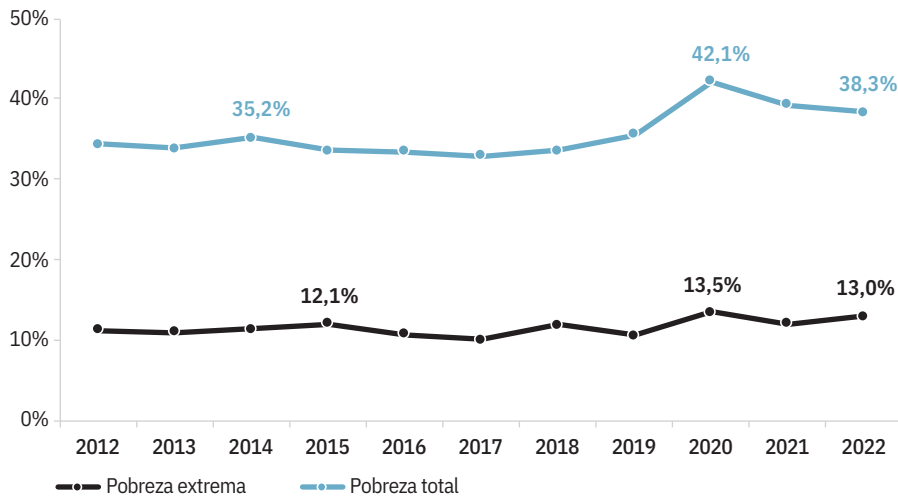
En el 2021 el Estado invirtió el equivalente a un 6,9% del PIB en un conjunto de programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, una cifra más baja que en años anteriores. Un análisis que escogió cuatro programas sociales selectivos dirigidos a este segmento etario muestra que sus presupuestos han tenido alta volatilidad entre el 2019 y 2022, con una reducción en el año 2023. Nuevos recortes en su financiamiento podrían generar más pobreza y comprometer aún más el futuro de esta población. Como el país experimenta una transición demográfica avanzada, con una fuerte reducción del contingente de niños, niñas y adolescentes, este descuido puede tener consecuencias negativas para la sostenibilidad futura del desarrollo humano sostenible.

Mercado laboral mantiene a amplios segmentos de población excluidos de empleos de calidad

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas puedan acceder a suficientes oportunidades que les per-

Gráfico 1.25

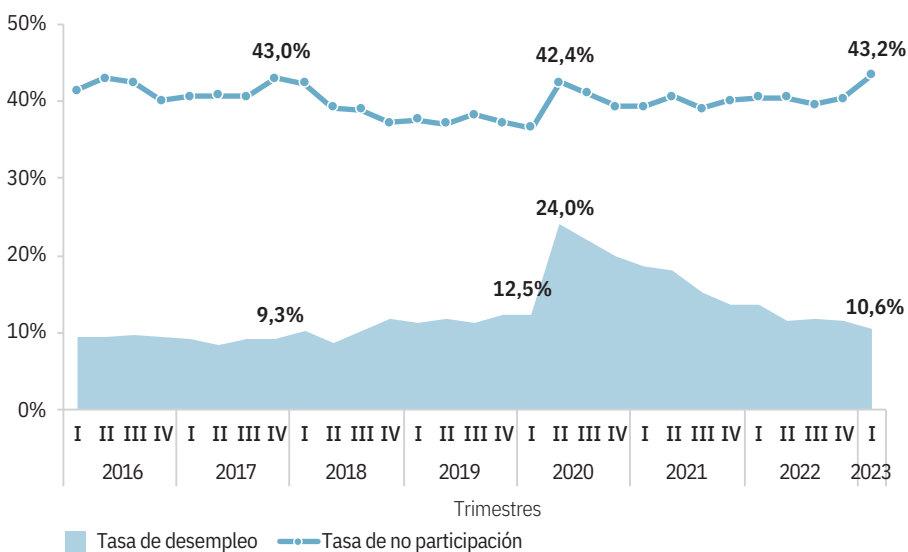
Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, según tipo



Fuente: Pacheco, 2023 a partir de las Enaho, del INEC.

Gráfico 1.26

Tasas de desempleo y de no participación laboral



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

mitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar de una vida digna. Los resultados del primer año pospandemia registran un balance negativo en relación con esta aspiración del desarrollo. Pese a la recuperación del shock económico del 2020, varios sectores productivos no han

contratado a la cantidad de personas trabajadoras con los que contaban en 2019; en otros, la situación es inestable pues, aunque se recuperaron más rápidamente, muestran un comportamiento volátil que evidencia desaceleración en el 2023.

Insuficiente y desigual recuperación del empleo

La recuperación del empleo ha sido heterogénea, pues muchos grupos se mantienen por debajo de los niveles que mostraron en el 2019, tales como la población no calificada (con secundaria o menos) y los puestos de tipo asalariado. Por el contrario, superaron más rápidamente ese umbral las personas que trabajan de manera independiente y la población calificada, el primero como una opción para generar ingresos ante las dificultades de contratación y el segundo porque tienen más empleabilidad. En las mujeres, el impacto inicial fue muy fuerte y la recuperación tardó casi un año más que la de los hombres, aunque estos últimos han tenido un comportamiento más inestable en el 2022-2023.

La reducción en la tasa de desempleo a un 9,6% en el segundo trimestre del 2023 no se ha traducido en mejores oportunidades de trabajo para toda la población (gráfico 1.26). Con respecto al año 2019 hay menos personas ocupadas (-3,4%), una destrucción de empleos informales (-12,5%) y un crecimiento de la población que no busca trabajar de manera remunerada (21%). Esto se debe, entre otras razones, a las dificultades para encontrar un puesto de calidad y a las brechas de género, las cuales impiden que muchas mujeres puedan trabajar fuera de su hogar por asumir las responsabilidades domésticas.

Jóvenes y mujeres con desventajas estructurales en la inserción laboral

Meneses et al. (2023b) estimaron un modelo econométrico para identificar la relación entre algunas características de la población y la probabilidad de conseguir empleo. Los resultados muestran las desventajas estructurales de la población joven (menor de 35 años) y de las mujeres. Las personas con este perfil tienen 24 y 39 puntos porcentuales (pp.) menos de probabilidad de conseguir empleo en comparación con las personas adultas (35 a 59 años) y los hombres, respectivamente. Por el contrario, tener competencias y más conocimientos son ventajas para que las personas se empleen, lo cual reitera

la importancia de ofrecer alternativas de formación al amplio grupo de la fuerza de trabajo que tiene bajo perfil educativo. Por ejemplo, un año extra de educación aumenta la probabilidad de conseguir empleo en 2,4 pp.; cuando una persona domina un segundo idioma su probabilidad es 5pp. mayor en relación con los que solo hablan español; y la ventaja más fuerte está en el uso de la tecnología, pues la probabilidad de conseguir empleo es 15 pp. mayor en relación con los que no la usan.

Una situación agravante es la contracción real de los ingresos laborales promedio por tercer año consecutivo, afectados por el aumento en los precios de bienes y servicios (inflación) en el 2022. Este deterioro fue mayor entre las personas calificadas y del sector público (gráfico 1.27). Es previsible que el retroceso se empiece a compensar en los meses finales del 2023 debido a la caída de la inflación. En este contexto, el país continúa sin definir una Política Nacional de Empleo con enfoque de género, territorial y eta-

rio, que trascienda los gobiernos y que ayude a generar fuentes de empleos de calidad para todos los grupos.

La debilidad de la movilidad social en el mercado laboral favorece la transmisión intergeneracional de la desigualdad

La desigualdad en los ingresos se perpetúa entre generaciones si las personas no gozan de mejores oportunidades educativas e inserción laboral. Cuando ello sucede, los mecanismos de movilidad social ascendentes son débiles y los hijos e hijas tienden a reproducir las condiciones de vida y trabajo de sus progenitores: los de “arriba” siguen arriba y los de “abajo” siguen en la misma posición.

Un capítulo especial en este Informe analizó la fortaleza de dos mecanismos de movilidad social intergeneracional en Costa Rica: la educación y la inserción laboral. El principal hallazgo es que, si bien la movilidad educativa ha sido amplia y ha creado una extendida

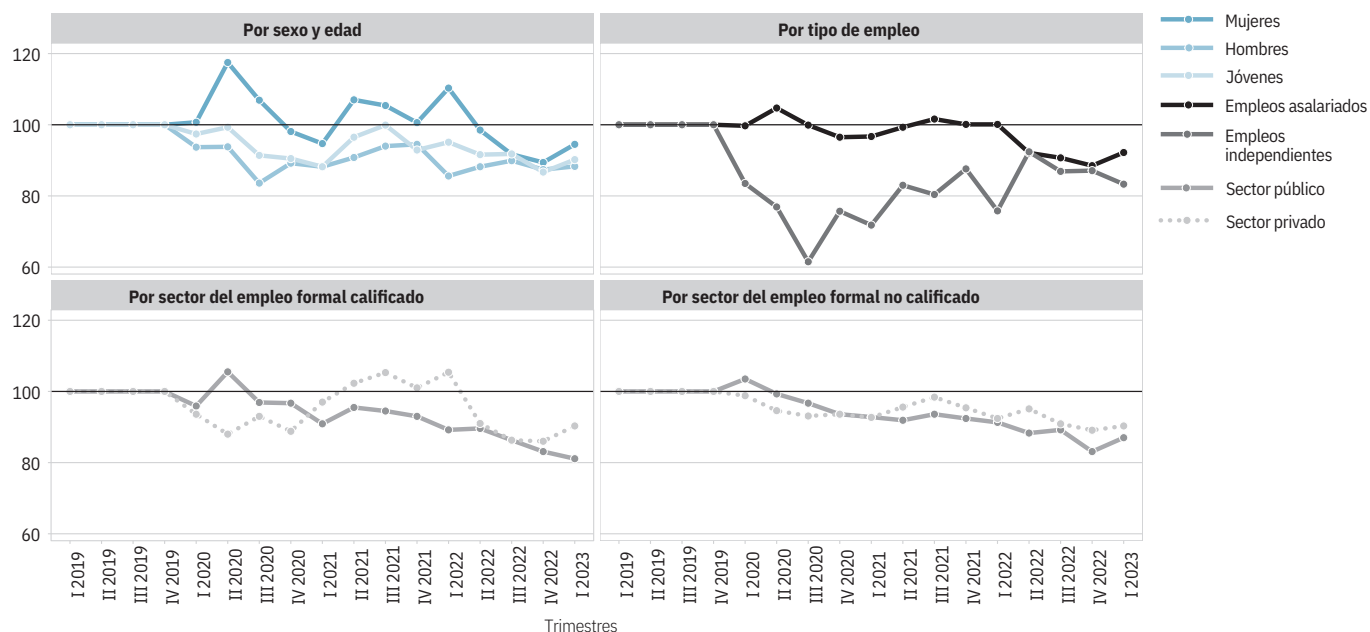
oportunidad para romper con el ciclo de la reproducción de la desigualdad, los mecanismos en el mercado laboral son muchos más débiles o poco evidentes, situación que tendería a reproducir los patrones de desigualdad a lo largo del tiempo.

La escolaridad promedio de las jefaturas de hogar en Costa Rica se estima en 8,7 años entre personas con una edad promedio de 54 años, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2022. Para sus descendientes, esos valores alcanzan los 10,5 años y 35 años, respectivamente. El coeficiente de correlación entre ambas variables se estima en 0,486, lo cual sugiere que un porcentaje importante del nivel educativo de los hijos e hijas es distinto al que obtuvieron sus padres. En promedio, los hijos e hijas estudiaron 5,3 años más que sus padres. El 39% estudió seis o más años y el 18% los superó únicamente en uno o dos años (gráfico 1.28).

Sin embargo, la movilidad ocupacional¹¹ de los hijos e hijas respecto a sus

Gráfico 1.27

Índice^{a/} del ingreso laboral promedio real^{b/}, según tipo de empleo y características de la población (trimestres del 2019=100)



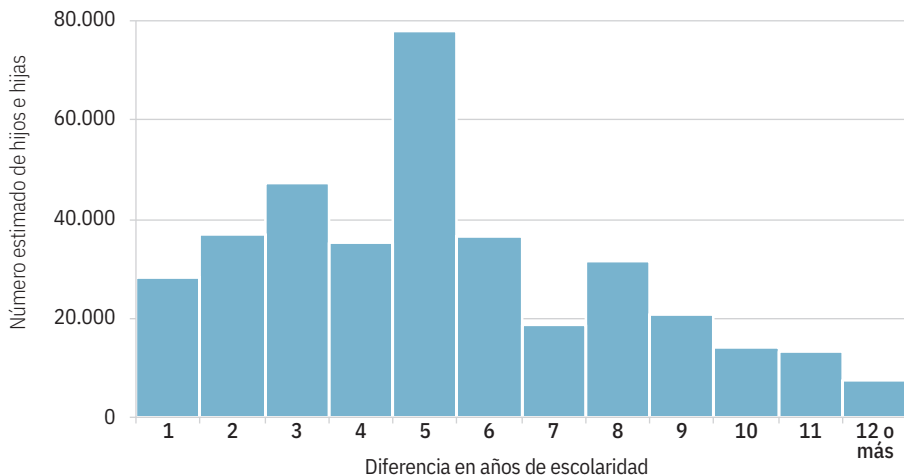
a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

b/ Se utiliza como deflactor el promedio trimestral del índice de precios al consumidor (IPC), base diciembre 2020=100.

Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 1.28

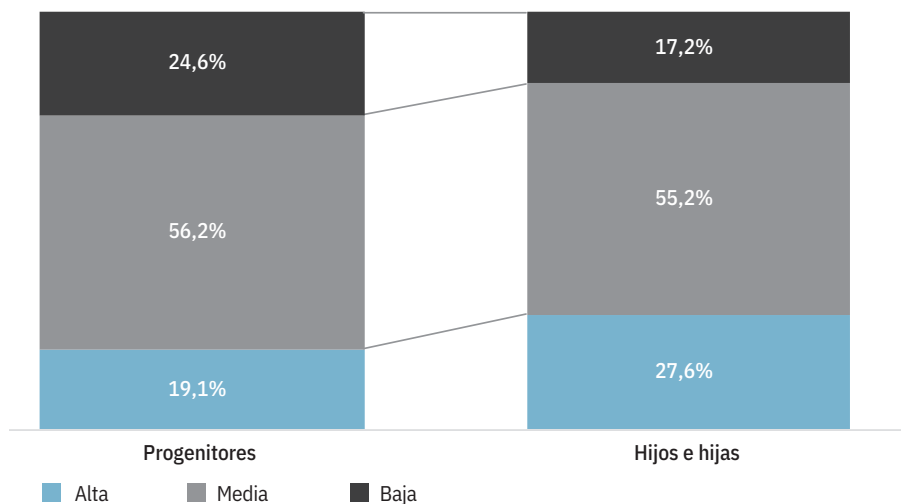
Diferencia de años de escolaridad de hijos e hijas^{a/} con sus progenitores. 2022



a/ Se calcula para los hijos e hijas mayores de 24 años que viven en el mismo hogar de sus progenitores. Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

Gráfico 1.29

Estructura laboral de los hijos e hijas^{a/} y sus progenitores, según el nivel de calificación^{b/} de la ocupación. 2022



a/ Se calcula para los hijos e hijas mayores de 24 años que viven en el mismo hogar de sus progenitores. b/ Entre las ocupaciones de alta calificación se consideran: puestos de dirección, gerencia, profesionales, científicas y técnicas de nivel medio. Baja calificación reúne las ocupaciones elementales (como peones, servicio doméstico, mensajería, jardinería, entre otros). El resto se incluye en el grupo de calificación media. Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

progenitores ha sido menos dinámica que la observada en el logro educativo, aunque es importante señalar que muchos de ellos apenas se están insertando a un trabajo y tienen poca o nula experiencia laboral. Al clasificar las ocupaciones según su nivel de calificación, se obtiene que el porcentaje de hijos e hijas que trabajan en puestos de baja calificación¹² (17%) es apenas 7,4 puntos porcentuales menor al de los progenitores. Las ocupaciones de calificación media no muestran una diferencia significativa, mientras que sí hay un aumento de 8,5 puntos en las de alta calificación, que representan un 28% entre los hijos e hijas (gráfico 1.29).

La mitad de los hijos e hijas de progenitores con puestos de alta calificación también trabajan en ese tipo de empleos. Por su parte, entre los progenitores que trabajan en ocupaciones no calificadas, un 30% de los hijos e hijas tienen empleos con ese mismo perfil, cifra que contrasta con el 17% a nivel nacional y con el 7% entre padres con puestos de alta calificación.

Además de las consideraciones relativas a las oportunidades que tendrán las futuras generaciones, en el campo de la educación y el trabajo, Costa Rica tiene la urgencia de analizar y planificar la profunda transformación demográfica que enfrenta, así como sus posibles implicaciones para una gran cantidad de dimensiones del desarrollo humano. En ese sentido, Rosero Bixby (2023) preparó para el Programa Estado de la Nación un estudio que se espera aporte para la comprensión y dimensionamiento del proceso que vive el país. El recuadro 1.2 extrae algunos de sus principales contenidos, como un aporte que proporciona bases demográficas objetivas para que las narrativas y políticas se basen en la realidad de datos duros. Esto implica una deliberación pública basada en evidencia y con previsión del largo plazo, para enfrentar los desafíos de desarrollo que plantea el cambio demográfico.

...en una democracia...

Para enfrentar los desafíos no resueltos del desarrollo humano y la promesa fundacional, la sociedad costarricense optó décadas atrás por una fórmula política

Recuadro 1.2

Aporte especial: la importancia de ver con luces largas el cambio demográfico

El número de nacimientos en Costa Rica ha venido disminuyendo vertiginosamente (Rosero Bixby, 2023). En la última década, este indicador cayó 27%, y en 2022 alcanzó una cifra que el país no veía desde 1957: 53.000 nacimientos¹³. En esa época el país tenía apenas un millón de habitantes; hoy tiene más de cinco. En el 2021, el país alcanzó el umbral denominado como “ultrabaja fecundidad” de 1,3 nacimientos de tasa global de fecundidad (TGF)¹⁴, una situación que, de mantenerse, tendría efectos demográficos y socioeconómicos severos y de largo alcance (Kohler et al., 2001).

Datos provisionales para 2022 estiman la TGF de Costa Rica en 1,29 hijos. Si se excluye a las mujeres no nacidas en el país, la TGF de las nacionales es de tan solo 1,1 hijos por mujer. Solamente tres países en el mundo mostraron en 2022 una TGF menor que 1,1: Taiwán, Ucrania y Corea del Sur (PRB, 2023). En ausencia de flujos migratorias, una TGF estable en 1,3 implica que el tamaño de la población se reduciría a la mitad cada 45 años.

La ultrabaja fecundidad alcanzada por Costa Rica es resultado de un largo proceso de caída de la fecundidad, desde el altísimo nivel de más de 7 hijos por mujer a principios de la década de 1960 (Gómez, 2009). Hace 50 años, en 1972, la TGF era de 4,5 hijos (gráfico 1.30). Desde entonces la tendencia histórica es una caída proporcional constante de 2,2% anual. Esta situación tomó por sorpresa al país, pues desde el 2012 las proyecciones oficiales de población estimaban una TGF de 1,7 hijos al 2022 (INEC y CCP, 2012), cifra ligeramente inferior al nivel experimentado en 2011 (1,8 hijos por mujer). Un aspecto relevante es que en la última década el descenso de la fecundidad fue impulsado principalmente por las personas jóvenes, a diferencia del pasado cuando la tendencia era protagonizada por la fecundidad tardía.

A partir de la estimación de diversos escenarios, Rosero Bixby (2023) plantea una primera interrogante: ¿cuán grave será la

implosión demográfica de Costa Rica si persiste el escenario de ultrabaja fecundidad? Con un horizonte de 50 años, el país perdería cerca de un millón de habitantes y volvería a la población que tenía en 2009, cerca de 4,5 millones. Más aun, flujos migratorios robustos pero manejables, podrían elevar la población en cantidades semejantes a las que se llega con un escenario de familias de dos hijos: 5,4 millones. Sin embargo, una caída de la población del país ciertamente tendrá impactos económicos, socioculturales y ecológicos, que la sociedad costarricense actual tiene que prever y discutir.

Hay tres cambios demográficos que deben ser enfrentados. El primero es una caída profunda en la población infantil y juvenil (6 a 17 años). Este grupo alcanzó un máximo de un millón de personas en 2002. Al 2023, se redujo a 880.000 y se estima que seguirá cayendo en todos los escenarios. En el caso de que el país mantenga la ultrabaja fecundidad de 1,3 hijos, la población en edad escolar al 2075 será de 310.000 personas, menos de la tercera parte que al inicio de siglo. En el caso de que lo que se está observando actualmente corresponda a una posposición de la maternidad y que se regrese a una TGF de 2 hijos por mujer, las personas entre 6 y 17 años estarían representando alrededor de 600.000 a partir del 2045. En cualquiera de los casos posibles, la reducción en este grupo podría ser una oportunidad de oro para que el país eleve las coberturas y mejore la calidad de la educación pública, de este modo acumularía capital humano que le permitiría afrontar el reto del punto siguiente.

El segundo cambio es una caída substancial en la población en edades productivas desde un máximo de 3,6 millones en 2038 a mantener entre 2,2 y 2,6 millones en 2075. Estas personas poco a poco se van moviendo a conformar la población adulta mayor. Es importante considerar que las futuras personas adultas mayores ya nacieron, dado que hoy en día la mayoría se encuentra entre el sistema educativo o en las edades más productivas. Entre el 2023 y el 2075 se estima que el grupo de 65 años o más pasará

de 510.000 a 1,9 millones. Esta situación genera un desplome del cociente de sustento demográfico de las pensiones, lo cual significa que el país pasará de tener siete a una persona que forma parte del mercado laboral por cada pensionada. En este panorama, Rosero Bixby (2023) plantea que pareciera que ni un aumento en la natalidad o un incremento en los flujos migratorios podrían neutralizar las fuertes presiones que puedan generarse sobre el sistema actual de pensiones de reparto.

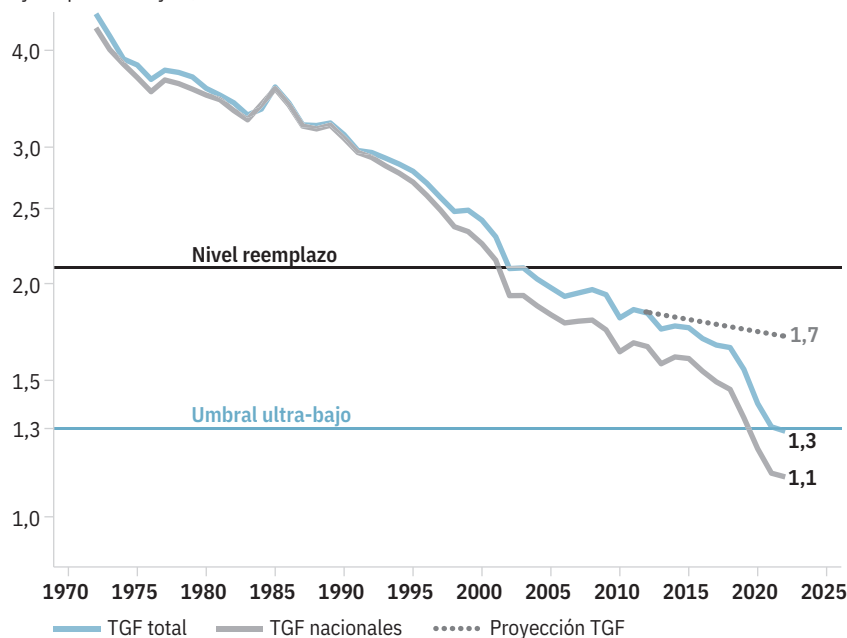
El tercer cambio es la fuerte caída en la población de jóvenes de 18 a 24 años que demanda educación universitaria y empleos de entrada a la fuerza laboral. En el caso de mantenerse la ultrabaja fecundidad, este grupo pasará de más de 310.000 a 125.000 entre el 2010 y 2055. Esta caída ofrece una inmejorable oportunidad para ampliar y mejorar la educación postsecundaria y universitaria, así como para reducir el desempleo y subempleo e incluso para reducir la delincuencia que suele concentrarse en estas edades.

Otra interrogante de peso a dilucidar es si se está ante un escenario permanente de ultrabaja natalidad o uno temporal de posposición de la maternidad por las mujeres más jóvenes. Varios países europeos y del este de Asia atravesaron el umbral de ultrabaja fecundidad en la década de 1990, pero casi todos salieron de esa condición luego de 10 o 15 años (Goldstein et al., 2009). En gran parte la recuperación se debió a que la caída había sido causada por una posposición generalizada de la edad para tener hijos, sobre todo el primero, y no a una renuncia a tener hijos. Dar seguimiento a este comportamiento resulta de vital importancia mediante el apoyo a la investigación con instrumentos y encuestas especializadas, prácticamente inexistentes en el país de los determinantes de la fecundidad y la composición familiar.

Fuente: Rosero Bixby, 2023.

Gráfico 1.30

Tasa global de fecundidad (TGF) total, para mujeres nacidas en Costa Rica y la que se había proyectado en el 2012^{a/}
(hijos por mujer)



a/ La proyección se refiere a las estimaciones originales realizadas en el 2012 por el INEC y CCP-UCR para el período 2012-2022.
Fuente: Rosero Bixby, 2023, con datos del INEC y CCP-UCR.

garantizada en la Constitución Política y apoyada por la mayoría de la población: *un Estado democrático*. Hacer las cosas en democracia implica crear equilibrios que permitan la formación de acuerdos, bajo el marco de leyes e instituciones que tutelan los derechos de la ciudadanía y, más en general, los derechos humanos. La democracia costarricense, sólida y estable, diseñó un sistema político para resolver problemas a partir de la cooperación política y supone la existencia de actores políticos, ciudadanía y partidos políticos fortalecidos, involucrados y activos.

Sin embargo, en ediciones previas, el Informe ha documentado una crisis de representación política de larga data, que se manifiesta en una fuerte disminución en la participación electoral, declinantes mandatos electorales a las autoridades electas y, finalmente, la desestructuración del sistema de partidos políticos, principal vehículo de la representación política. Esto se ha aparejado con mandatos ciudadanos cada vez más débiles a los

gobiernos electos, que obtienen minorías parlamentarias cada vez más pequeñas. La debilidad de los actores políticos, el antagonismo y las nuevas formas de gestión política están dificultando la construcción de acuerdos y soluciones a los desafíos del desarrollo humano.

Costa Rica mantiene su reputación internacional como una democracia estable y sólida

Costa Rica es una de las democracias más antiguas del continente americano y, una de las más estables. Esta condición le ha permitido proyectar una imagen de una nación diferente y resiliente, que ha permitido mantener su estabilidad a lo largo de más de siete décadas, a pesar de los conflictos político-militares y las convulsiones experimentadas en Centroamérica, su vecindario más inmediato y, en general, en América Latina.

Para examinar si esta condición ha variado, el presente Informe utiliza índices comparativos internacionales. A

Gráfico 1.31

Posición de Costa Rica en dos índices de situación de la democracia



Fuente: V-DEM, 2023 y The Economist, 2023.

pesar de los problemas en el funcionamiento y el desempeño de la democracia costarricense, discutidos en profundidad en el capítulo 5, los índices e indicadores comparativos dan cuenta de que la estabilidad del sistema político sigue siendo un activo estratégico en un panorama global cada vez más adverso (gráfico 1.31).

La sólida democracia costarricense diseñó un sistema político para resolver problemas a partir de la cooperación; sin embargo, recientemente, la debilidad de los actores políticos, el antagonismo y las nuevas formas de gestión política dificultan la construcción de acuerdos, soluciones y la mejora en los resultados.

Tensiones entre el diseño de la gobernanza política, una crisis de representación ciudadana y la gestión política del gobierno

Democracia presidencialista con un Ejecutivo no dominante y sin mecanismos para recrear capital político electoral

En Costa Rica, la Constitución Política contiene un diseño descentralizado del poder dentro del aparato del Estado. No hay un Poder Ejecutivo o Legislativo dominante, sino que existen múltiples actores de veto dentro de la estructura institucional y quienes resultan electos

en las urnas no pueden “reiniciar” sus apoyos a lo largo de su período debido a la inexistencia de elecciones de medio período y a la prohibición de la reelección sucesiva. Por tanto, se trata de una democracia presidencialista con un Ejecutivo no dominante.

Un sistema así contiene un sesgo de origen a favor de la cooperación entre actores políticos representativos de la pluralidad de la sociedad costarricense. Es decir, en la medida en que el poder está distribuido entre una multiplicidad de actores, ninguno de los cuales tiene facultades para imponerse al otro, el sistema obliga a diseñar estrategias de cooperación (y control recíproco) para la gestión de los asuntos públicos. Los estudios sobre esta materia indican que los poderes constitucionales e institucionales de la figura presidencial de Costa Rica se ubican en la zona más baja, pues son los segundos más débiles del continente (gráfico 1.32).

Se consolida crisis de representación ciudadana

Una arquitectura descentralizada del poder que comprende múltiples controles cruzados y puntos de veto para la gestión pública supone la existencia de actores políticos, ciudadanía y partidos políticos fortalecidos, involucrados y activos. Este supuesto plantea la existencia de mecanismos mediante los cuales las autoridades electas representan a la ciudadanía y esta se siente identificada con sus representantes. En ediciones previas, el Informe ha señalado que la democracia costarricense atraviesa un período de crisis de representación política que afecta directamente la gobernanza del sistema al debilitar a los actores a cargo de la conducción de los asuntos públicos.

La crisis se ha profundizado a lo largo de las dos décadas iniciales del presente siglo y se manifiesta en la fuerte disminución en la participación electoral de la ciudadanía, los declinantes mandatos electorales a los partidos y autoridades electas surgidas de las urnas y, finalmente, la desestructuración del sistema de partidos políticos costarricense, antaño uno de los más sólidos de América Latina y el principal vehículo de la representación

Gráfico 1.32

Posición de Costa Rica en los índices de poderes del Poder Ejecutivo con respecto a los países de América Latina. 1992 y 2021



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Shugart y Carey, 1992 y Botelho y Silva, 2021.

política de la ciudadanía. La convergencia de estos factores ha ido configurando mandatos de la ciudadanía cada vez más débiles a los gobiernos electos, que obtienen minorías parlamentarias cada vez más pequeñas (gráfico 1.33).

Resurge antagonismo en las relaciones Gobierno-oposición

En un sistema político diseñado para resolver problemas de fondo a partir de la cooperación, la debilidad de los actores políticos, el antagonismo y las nuevas formas de gestión política son algunos factores que dificultan la construcción de soluciones y la mejora de los resultados

Cambia la dinámica Ejecutivo-Legislativo de años recientes, con menos productividad y mayor incapacidad de crear acuerdos

Durante el período 2018-2022 las fuerzas políticas de la democracia costarricense fueron capaces de superar el entramamiento y la parálisis mediante acuerdos funcionales en el Ejecutivo y el

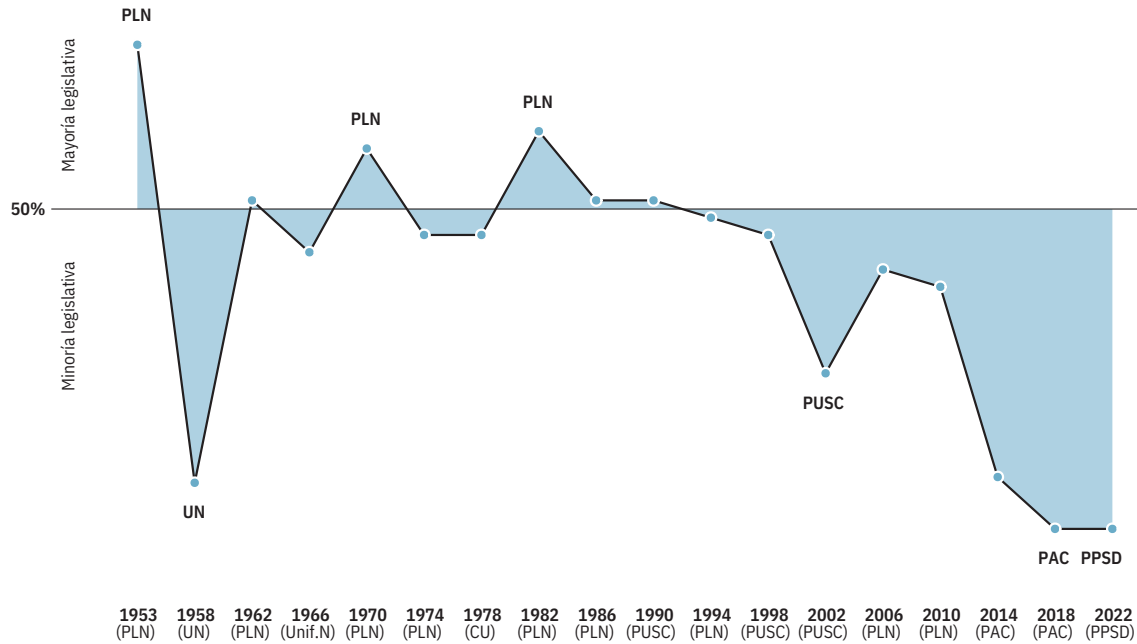
Legislativo que fueron analizados en ediciones anteriores del Informe. Durante el período bajo análisis (2022-2023), se rompió la dinámica de cooperación entre ambos poderes de la República y se retornó a los prevalecientes a lo largo del siglo XXI. Un indicador de ello es la baja productividad legislativa. En el primer año del nuevo congreso, se volvió a niveles promedio, luego de un período de cuatro años del mayor número de leyes aprobadas entre 2018 y 2022 (gráfico 1.34).

Ejecutivo no prioriza agendas multipartidistas en Congreso

El cambio observado en las relaciones entre gobierno y oposición no es, sin embargo, un retorno al pasado. Una práctica común en una Asamblea Legislativa fragmentada, como la actual, es que las distintas fracciones negocien e incorporen iniciativas de varias de las fuerzas políticas a la agenda con el fin de promoverlas y eventualmente aprobarlas, como un mecanismo de transacción. Siguiendo esta lógica, los datos deberían mostrar

Gráfico 1.33

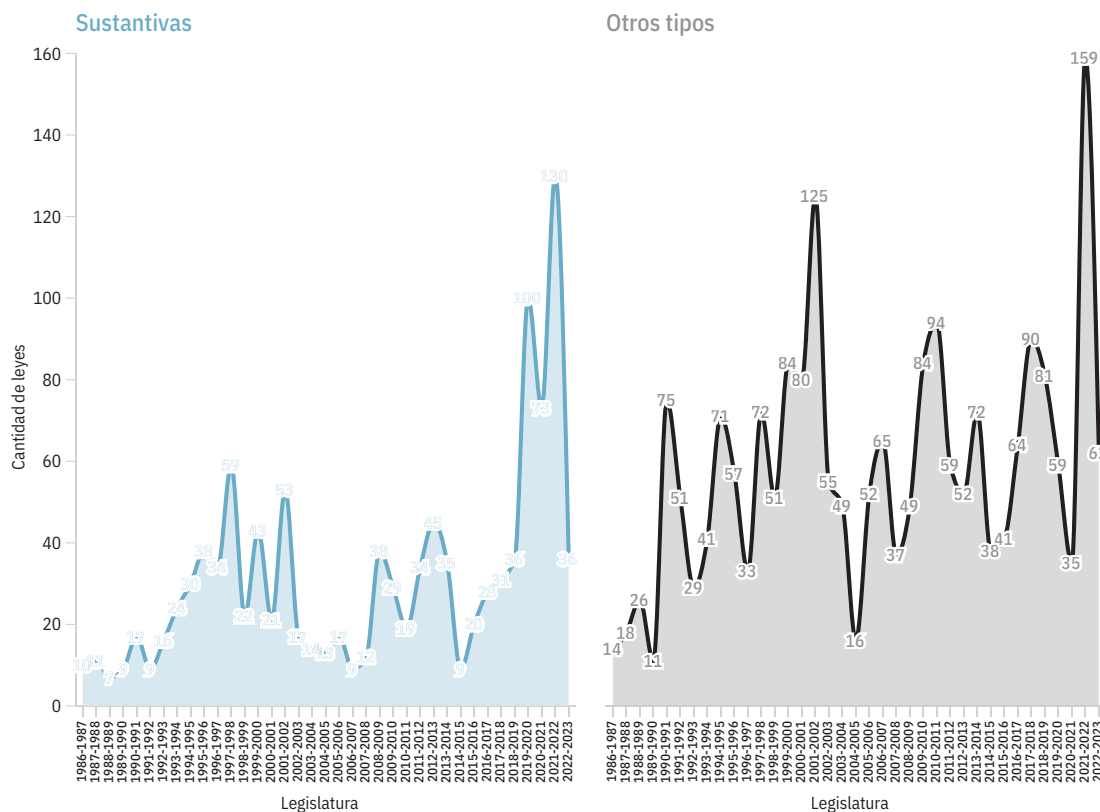
Evolución del tamaño de la fracción parlamentaria oficialista en la Asamblea Legislativa. 1953-2022



Fuente: Gómez Campos, 2023 con información del TSE.

Gráfico 1.34

Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, según tipo^{a/}. 1986-2023



a/ Una ley sustantiva es una norma que tiene un impacto sobre el desarrollo humano.
Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Aguirre y Cortés, 2023 y de la base de datos de legislación aprobada del PEN.

que los gobiernos inclinados a la construcción de coaliciones agregan, comparativamente, más iniciativas de la oposición que aquellos que apuestan por una agenda en la que el Ejecutivo se inclina por ir “en solitario”.

La administración Chaves Robles incluyó solo un 15% de propuestas de partidos opositores y las iniciativas del partido oficialista fueron las más bajas (1%) desde que se lleva este registro (1990). Por otra parte, además de que en la administración actual no hay un predominio de iniciativas de la oposición, sobresale por otras dos cifras: registra el menor porcentaje de leyes aprobadas de su propia iniciativa o heredada por gobiernos anteriores (solo el 11%) y no ha logrado aprobar ninguna ley proveniente de su propio partido (gráfico 1.35).

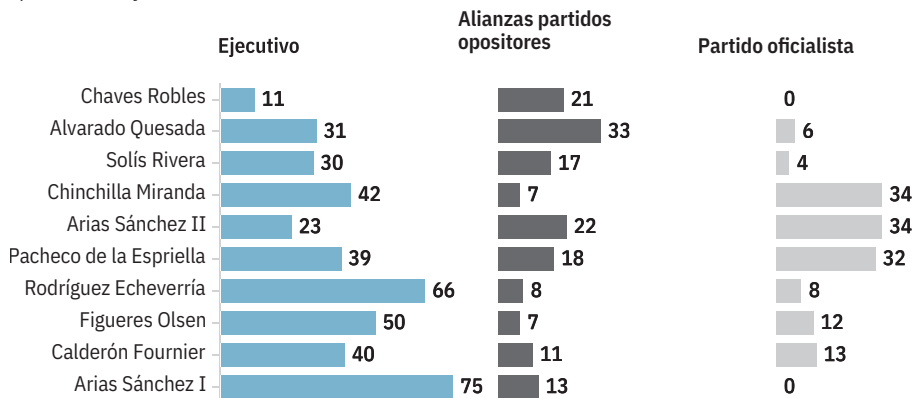
Menor efectividad de la gestión política del Ejecutivo en el Parlamento

Un indicador útil para comprender la gestión en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo es la tasa de éxito de las iniciativas que promueve el gobierno. Ello se refiere a un valor que contrasta la cantidad de proyectos aprobados por la Asamblea Legislativa versus los convocados por el Poder Ejecutivo. El valor de la tasa es mayor si se aprueban más proyectos convocados. La evidencia demuestra que la tasa de éxito de la Administración Chaves Robles alcanza, en su primer año de mandato, el segundo valor más bajo después de la administración Solís, y sus valores están muy por debajo del rendimiento de gobiernos previos en sus primeros 12 meses (gráfico 1.36).

Un indicador del nuevo ambiente de confrontación en las relaciones Ejecutivo-Legislativo es la comparación entre los vetos presidenciales y los resellos legislativos. La potestad del Poder Ejecutivo de vetar una ley (parcial o completamente) está establecida en la Constitución Política. No obstante, la Asamblea Legislativa puede anular el veto presidencial, pero para ello requiere de dos tercios del total de sus miembros. A este procedimiento se le conoce como resello. En el análisis de largo plazo de

Gráfico 1.35

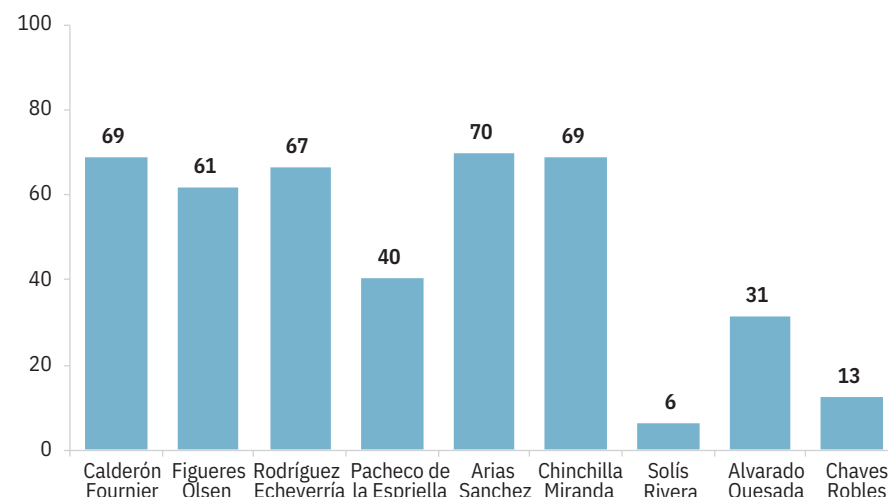
Leyes aprobadas por administración, según proponente. 1986-2022 (porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con base en Aguirre y Cortés, 2023 y la base de datos de legislación aprobada del PEN.

Gráfico 1.38

Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2023



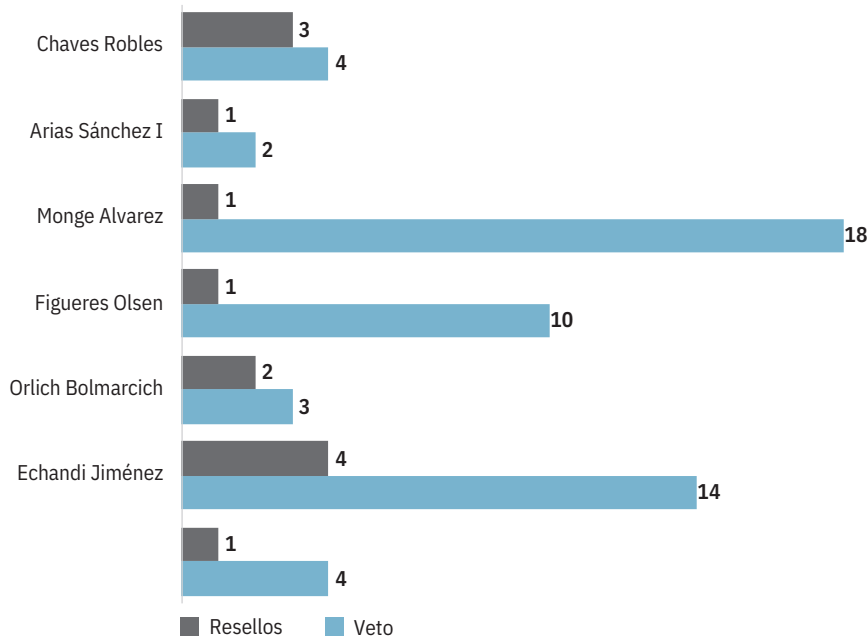
Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos del PEN.

los vetos y resellos de los primeros años de gobierno, la administración Chaves Robles sobresale como la que registra el mayor porcentaje de resellos (75%) de

leyes vetadas y le sigue la administración Orlich Bolmarich, con un porcentaje del 67% (gráfico 1.37).

Gráfico 1.37

Cantidad de vetos y resellos en primer año de gobierno^{a/}, según administración. 1953-2023



a/ Las administraciones que no aparecen no registran vetos ni resellos en su primer año de gobierno. Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

Estrategia política del Ejecutivo se acompaña de fuerte inestabilidad del gabinete y mayores reacciones legales e institucionales

Poco uso del decreto como instrumento de política pública

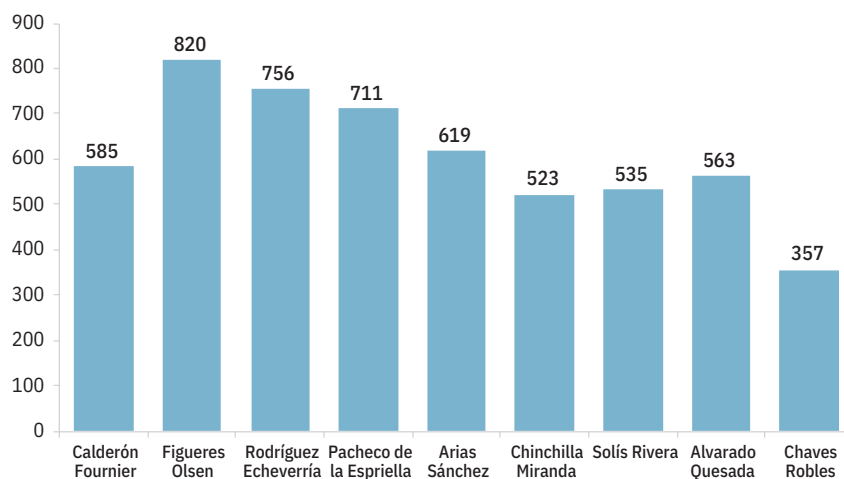
El Poder Ejecutivo, es decir, el presidente de la República y su gabinete, desempeñan una función preponderante en los sistemas políticos: la conducción del gobierno y sus instituciones. Para cumplir con esa meta, los decretos ejecutivos constituyen uno de los mecanismos más importantes que posee el Ejecutivo a fin de encauzar su gestión. A partir de 2010, se evidencia una disminución en la productividad de los primeros años de gobierno, con un leve repunte durante la Administración Alvarado y una caída abrupta durante la Administración Chaves, que registra la menor producción de decretos ejecutivos (gráfico 1.38).

Judicialización y roces con la ley en acción del Ejecutivo

El respeto al Estado de derecho por parte del Ejecutivo y el Legislativo como principales actores en un régimen presidencialista es central en la gestión de los asuntos políticos. El estudio del control de constitucionalidad procura determinar que las acciones de los poderes se apeguen a las normas constitucionales para evitar que, mediante ellas, las y los representantes políticos se extralimiten o generen roces con la Constitución. Los análisis efectuados por este Informe concluyen que, a pesar de que en el año estudiado la cantidad de decretos ejecutivos y leyes es menor que en el pasado reciente, tanto en términos generales, como aquellos decretos de alto alcance o normas sustantivas, persiste el hecho de que una alta proporción de estos se someten a control constitucional. Además, se registra una mayor evidencia de problemas de legalidad sobre políticas públicas, la cual se expresa en la cantidad de recursos de amparo que han sido resueltos con condenas en contra de entidades del poder Ejecutivo (gráfico 1.39).

Gráfico 1.38

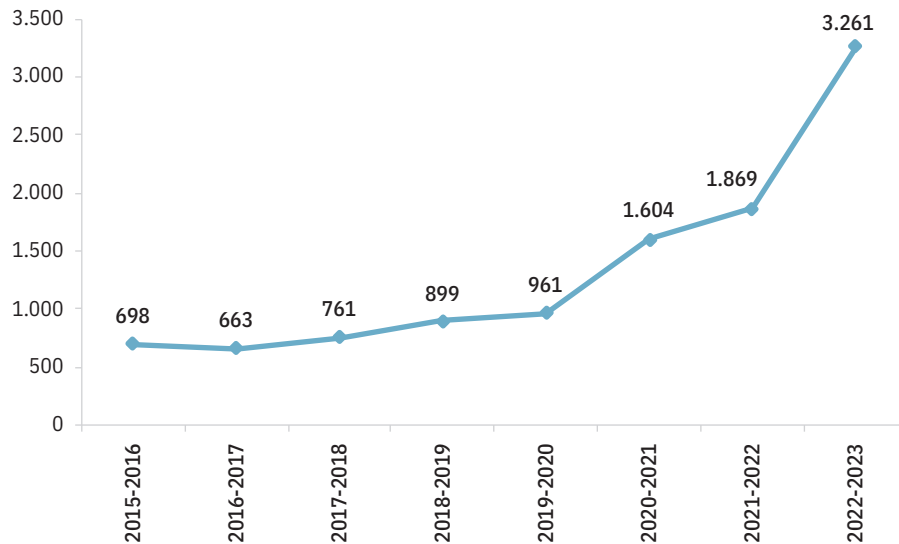
Cantidad de decretos promulgados en el primer año de Gobierno, por administración. 1990-2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

Gráfico 1.39

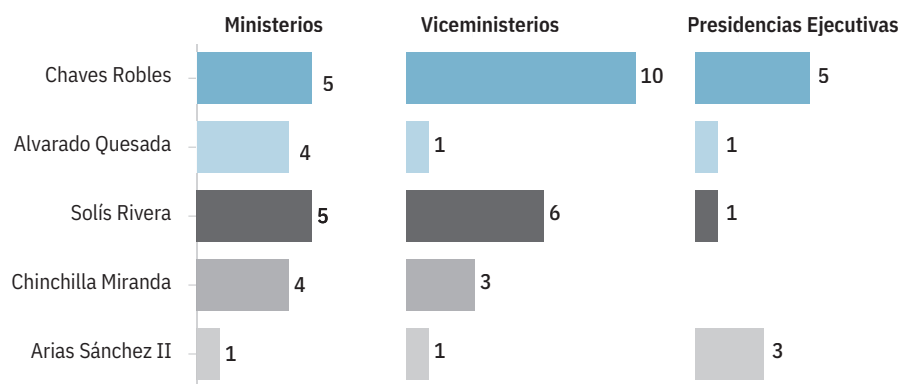
Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional, con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo, por legislatura. 2015-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

Gráfico 1.40

Cantidad de salidas del Gabinete, según tipo, por administración. 2006-2023



Fuente: Pichardo, 2023 a partir de la base de datos de rotación del gabinete del PEN.

Inestabilidad del gabinete en registros históricos

Un aspecto directamente relacionado con las capacidades políticas del Poder Ejecutivo para conducir los asuntos públicos es la unidad y estabilidad de su equipo de gobierno. El nombramiento, destitución y sustitución de ministros y ministras es una potestad exclusiva del

Presidente de la República. Una premisa clave es que la formulación y continuidad de las políticas públicas demanda algún grado razonable de estabilidad en los gabinetes ministeriales. A pesar de que no existe en la comunidad de personas expertas un umbral consensuado sobre rotación del gabinete, lo cierto es que se considera que un gabinete inestable difi-

culta la conducción del gobierno. Según la información disponible en este ámbito, la rotación ministerial en el primer año del gobierno actual es alta, como lo ha sido la de las administraciones en época multipartidista (2002 en adelante). Además, si se consideran los puestos de viceministerios y presidencias ejecutivas, también nombradas por el presidente de la República, se trata de la rotación más alta en 17 años (gráfico 1.40).

Gestión política del gobierno logra altos niveles de apoyo ciudadano y prolonga desactivación de la protesta social

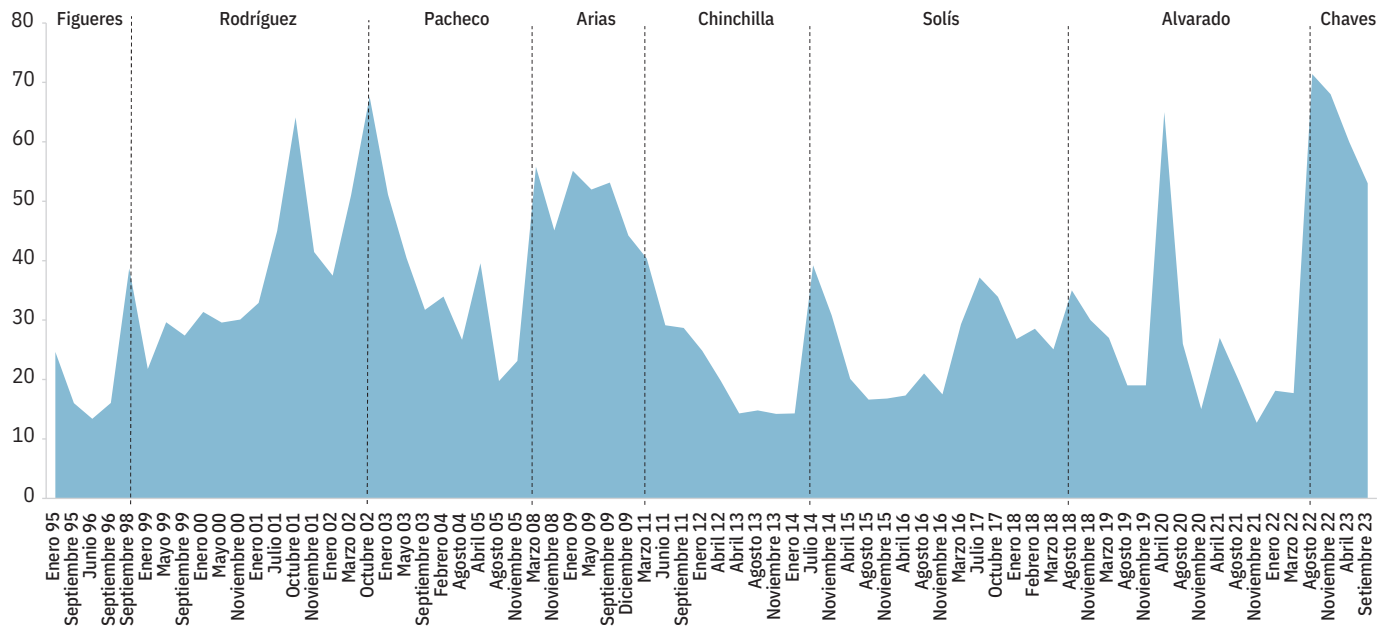
Confianza en gobierno acompañado por apoyo personalista y aumento de polarización

Luego de transcurridos los primeros 12 meses de la administración Chaves, el nivel de aprobación ciudadana hacia el desempeño del actual presidente de la República se caracteriza por ser, durante su primer año, el más alto de las últimas tres décadas. Las mediciones más recientes apuntan a que, pese a este nivel de apoyo inusualmente alto a la figura presidencial, se observa una pérdida de capital político, como ocurrió con mandatarios anteriores, aunque a un ritmo menor que en las últimas administraciones de gobierno (gráfico 1.41).

Una característica de este apoyo es que da indicios de un tipo más identitario o personalista de respaldo, no necesariamente apegado a los resultados sino a la figura presidencial. Según la encuesta del CIEP-UCR de septiembre 2023, el grupo más amplio está compuesto por ciudadanos y ciudadanas que creen que el gobierno no resuelve los problemas, pero apoyan al mandatario (39%); otros están de acuerdo con lo que el gobierno hace, pero rechazan su figura, lo que sugiere una identificación personalista de aprobación y rechazo que no depende de una valoración del desempeño gubernamental (gráfico 1.42). Es decir, no vinculan el apoyo a la Presidencia con el logro de la política pública. Este análisis del apoyo de la ciudadanía al presidente

Gráfico 1.41

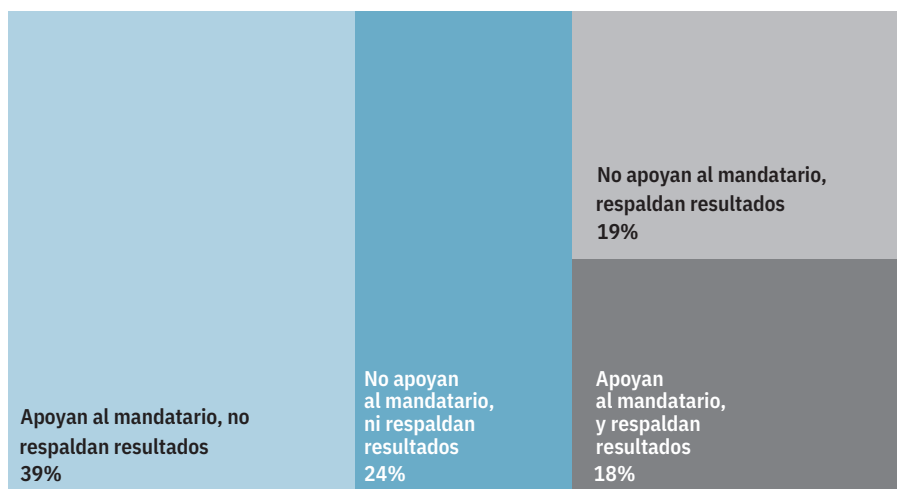
Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2023



Fuente: Unimer y CIEP-UCR.

Gráfico 1.42

Categorías de apoyo al mandatario y sus resultados en seguridad y educación^{a/}. Septiembre 2023



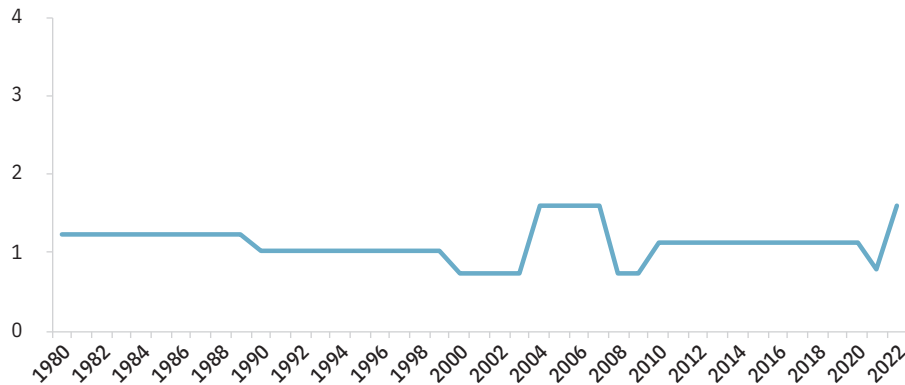
a/ Las preguntas utilizadas fueron las siguientes: ¿Cómo califica la gestión del presidente Rodrigo Chaves?: Muy buena, buena, regular, mala, muy mala; En su opinión ¿La educación actual del país está mejor o peor que hace 12 meses?: mejor, igual o peor; En su opinión ¿La seguridad del país está mejor o peor que hace 12 meses?: mejor, igual o peor.

Fuente: Alfaro Redondo, 2023, con datos del CIEP-UCR.

y al gobierno contiene elementos de una política identitaria que se puede asociar con hiperpolarización en contextos de débiles sistemas de partidos (Iyengar et al., 2019; Moraes y Béjar, 2023).

En 2022 y 2023 ha surgido un mayor antagonismo en la gestión de los asuntos públicos. Los choques legales entre los Poderes de la República fueron reiterados. De acuerdo con el indicador de polarización política de V-Dem, el nivel actual en el país es similar al existente en el período 2005-2007, cuando la sociedad estaba enfrentada por el TLC-CARD con Estados Unidos, aunque en esta ocasión no existe un asunto específico de política pública que la divida (gráfico 1.42). Esta crispación pareciera estar más vinculada con elementos adscriptivos de apoyo o rechazo a la gestión gubernamental que, como fue mencionado, no están ligados a simpatías partidarias, sino a la identificación positiva o negativa con la figura del mandatario.

Gráfico 1.43

Nivel de polarización política^{a/} en Costa Rica. 1980-2022

a/ La escala debe ser interpretada de la siguiente manera. 0: No hay polarización (Los partidarios de campos políticos opuestos generalmente interactúan de manera amistosa). 1: Básicamente no (es más probable que los partidarios de campos políticos opuestos interactúen de manera amistosa que hostil). 2: Un poco de polarización (es igualmente probable que los partidarios de campos políticos opuestos interactúen de manera amistosa u hostil). 3: Sí hay polarización, en alguna medida (es más probable que los partidarios de campos políticos opuestos interactúen de manera hostil que amistosa). 4: Sí hay polarización, en gran medida (los partidarios de campos políticos opuestos generalmente interactúan de manera hostil)

Fuente: Varieties of democracy, 2022.

Caída de la protesta social por la desactivación de actores sociales clave

Un aspecto al que el Informe da seguimiento en materia de convivencia ciudadana es el de la protesta social, entendida como las acciones mediante las cuales las personas emplean sus derechos y libertades de manera organizada para obtener objetivos que consideran importantes. Los datos más recientes señalan que, para el año 2022 y hasta abril de 2023, continúa una etapa de baja movilización social, la cual fue señalada en la edición anterior y que viene desde la época de la pandemia (PEN, 2022).

Esta etapa de desmovilización está asociada a dos factores principales: por un lado, los sindicatos del sector público han perdido protagonismo y, por otra parte, los actores empresariales y vecinos, que en períodos anteriores mostraban un mayor activismo colectivo, han reducido su participación de manera significativa, particularmente a partir de 2014 (gráfico 1.44). Estos resultados sugieren que la crisis de representación no se limita a las relaciones entre la ciudadanía, los

partidos políticos y las instituciones del Estado, sino que también se extiende a las relaciones entre esta y las organizaciones de la sociedad civil.

Señales preocupantes en contribución de los actores políticos al desarrollo humano en democracia

En una democracia, los actores políticos asumen, como mínimo, la responsabilidad de preservar la salud de las instituciones del Estado de derecho, así como las libertades y derechos ciudadanos. Desde el punto de vista del desarrollo humano, deben, además, promover políticas públicas que permitan ampliar las capacidades y libertades de las que gozan las personas.

Retrocesos en libertad de expresión

En toda democracia, las relaciones entre los medios de comunicación social y los gobiernos tienden a ser, por lo general, tensas y conflictivas. No obstante, ambas partes están obligadas a observar el régimen de libertades y derechos propios de un régimen democrático.

El informe de la organización no gubernamental Reporteros sin Fronteras 2023 indica que Costa Rica, que se mantenía como el último bastión de la región con una situación “buena”, ha cambiado de categoría tras caer 5 puntos, debido a un retroceso muy marcado de su puntuación política (menos 16 puntos), lo cual la sitúa por detrás de Canadá. Desde el inicio de la gestión de la Sala Constitucional en 1989 y hasta 2013, este tribunal recibía menos de 100 casos de denuncias de vulneración de las libertades de expresión y de prensa por año. Este panorama empezó a cambiar en 2014 y se prolonga, con algunos altibajos, hasta la fecha. De hecho, el año 2022 se caracteriza por reportar la mayor cantidad de recursos de amparo para la tutela y protección de ambas libertades (gráfico 1.45).

Nuevas presiones políticas sobre los presupuestos públicos

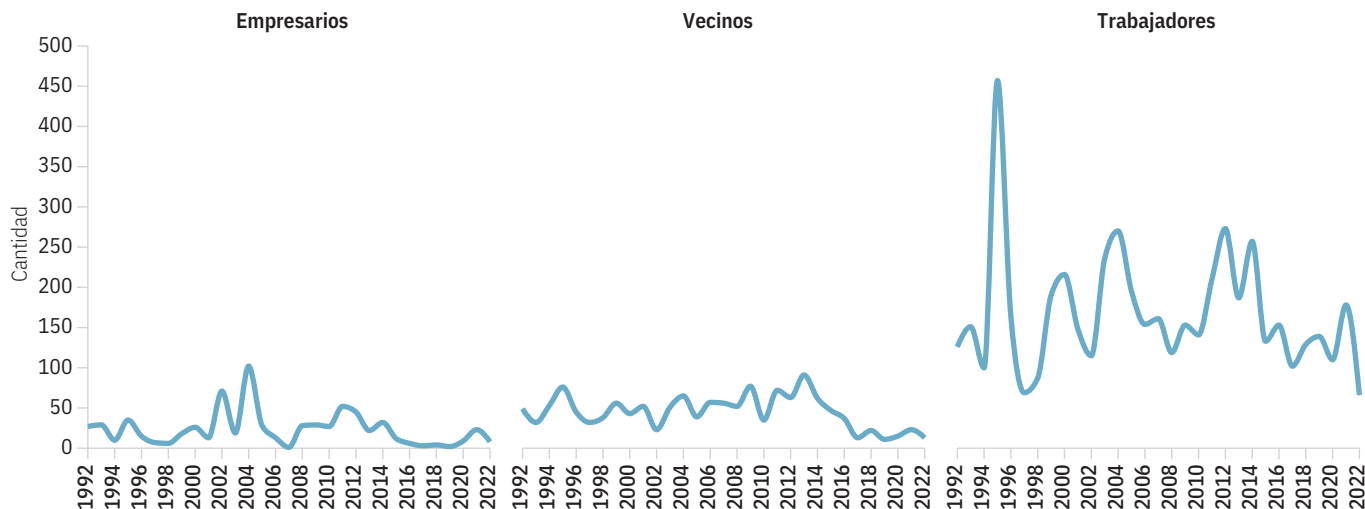
En la legislatura 2022-2023 continuó la tendencia observada desde mediados de la década anterior en cuanto a una mayor responsabilidad fiscal de las personas congresistas. A pesar de que el porcentaje de leyes sustantivas que requieren de recursos económicos y a las cuales no se les asignan ha aumentado ligeramente desde 2020, esa cifra se ubica en el 18%, un valor que sigue por debajo de los niveles promedio del período 1986-2023, que es del 45%.

Al analizar con detenimiento las leyes aprobadas, el Parlamento debe resolver, sin embargo, importantes retos en términos de las capacidades que otorga a la administración pública para atender los mandatos legales aprobados. En la legislatura 2022-2023, únicamente 6 de las 29 leyes sustantivas que requieren recursos para atender sus mandatos crean nuevos ingresos. La gran mayoría de la legislación (18) reasigna recursos; es decir, se trata de normas que estipulan el traslado de recursos que ya utilizaba la Administración o bien señalan la necesidad de buscar nuevos recursos sin especificar la fuente del financiamiento.

Estos resultados sugieren, en principio, una mayor preocupación de las personas diputadas de las últimas legislaturas por especificar las fuentes de financiamiento en las leyes. Sin embargo, es prudente no

Gráfico 1.44

Cantidad de acciones colectivas por año, por tipo de actores. 1992-2022



Fuente: Moncada, 2023 con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

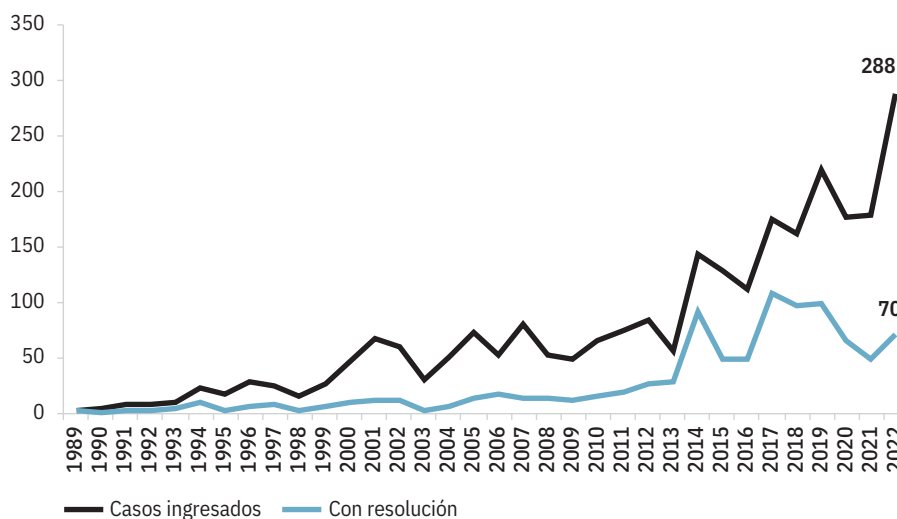
adelantar conclusiones sobre la responsabilidad fiscal del parlamento, pues existen otros aspectos que deben considerarse a la hora de examinar el tema. Por ejemplo, en un contexto de finanzas públicas rígidas e insuficientes, las y los diputados continúan aprobando exoneraciones tributarias. En la primera legislatura de la Administración Chaves Robles, comprendida entre mayo de 2022 y el 30 de abril de 2023, se aprobaron 36 exoneraciones fiscales, una cifra elevada para el período (si desea conocer más detalles, ver Achoy, 2023, en el capítulo de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas).

Conversar para prever

En la actualidad la sociedad costarricense está ensimismada debido a la urgencia de los problemas inmediatos y la desazón que produce experimentar retrocesos en los logros históricos de su desarrollo humano. Aunque no es claro cuáles son las respuestas concretas, urge tomar precauciones para recuperar la idea de un rumbo colectivo y abrir los canales de distribución por la vía que la promesa costarricense implica: en democracia, con producción, justa distribución de la riqueza, en armonía con el ambiente y con educación y trabajo para la movilidad social.

Gráfico 1.45

Cantidad de recursos de amparo sobre libertad de expresión y prensa, por tipo. 1989-2023



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

El presente informe llama *capacidad de previsión* a la deliberación y adopción de estas precauciones, que son además doblemente necesarias con la vista en los problemas de largo plazo y los desafíos globales que acompañarán en el futuro al país. En una sociedad democrática cruzada por fragmentaciones económicas, sociales y políticas, esa previsión debe

hacerse dentro del marco definido por el diseño constitucional del sistema político costarricense, que obliga a la cooperación entre diversas fuerzas sociales y políticas para gestionar los asuntos públicos.

La cooperación entre diferentes fuerzas no es posible sin la comunicación, un reconocimiento elemental que, en el actual clima de polarización,

es necesario recordar. No se trata de cualquier comunicación, sino de una que transmite ideas y, sobre todo, entendimiento para crear soluciones a problemas complejos; es decir, comunicación *significativa*. Este reconocimiento aplica tanto en el ámbito de la vida cotidiana de las y los ciudadanos, como en el de la política, donde se adoptan decisiones colectivas que marcan el rumbo de la sociedad.

La democracia es un sistema de gobierno en el que las conversaciones significativas están institucionalizadas y sus espacios se encuentran garantizados para lograr la coexistencia de dos valores fundamentales: la vigencia de las libertades individuales y la búsqueda de mejores condiciones de vida para la mayoría. Ciertamente, la democracia costarricense ha fallado cada vez más en el logro de mayor bienestar y equidad para la población. Este Informe registra retrocesos en las condiciones de vida y trabajo de amplios sectores de la población: muchos problemas se agravaron, y otros carecen de respuestas claras por parte del sistema político. Está claro, además, que esta falla de la democracia no es un fenómeno local, sino un defecto compartido con muchos otros países. En el mundo, esta tendencia ha vuelto vulnerable a la democracia frente al empuje de fuerzas autocráticas, que se han aprovechado del enojo de la ciudadanía ante la incapacidad de garantizar mejores condiciones de vida.

Cooperar para restaurar la capacidad previsor del sistema político requiere que las partes confíen en que es posible llegar a acuerdos. El incumplimiento de la palabra empeñada o, incluso, la sola expectativa de ello, actúa de manera corrosiva para la democracia. Sin embargo, la situación actual no parece impulsar la confianza entre actores. El reiterado incumplimiento del contrato social y la promesa que implica alimenta la duda y, sobre todo, el cuestionamiento de las causas, los datos de la realidad y, por supuesto, las intenciones de “los y las demás”. La duda carcome la noción del “nosotros”

y genera rechazo a “los adversarios”, dos factores ineludibles en la comunicación política.

Que la confianza sea indispensable para la cooperación y la previsión no significa que las partes deban exigirla como requisito para conversar. En democracia el requisito para ello no solo es confianza mutua, sino también y, sobre todo, los derechos que permitan participar en la vida pública. Y esos derechos son universales. Conversan entre sí no solamente quienes se tienen confianza, sino quienes tienen derecho a hacerlo. La confianza, pues, se construye en el proceso político de encontrar las maneras de cooperar para resolver problemas compartidos. Sin embargo, para que ello ocurra, bajar el tono del antagonismo y la crispación y reducir el “ruido” que provocan, son condiciones necesarias. Y hacerlo es una decisión política, como también lo es negarse a ello con tal de obtener algún rédito.

Allí precisamente reside la responsabilidad histórica de quienes ostentan un puesto de elección popular. Sus acciones influyen en el rumbo del país por años. Les fue depositada la voluntad popular mediante el voto, pero, como sucesivas ediciones de este Informe han documentado, no la mayoría de esa voluntad popular. Cuentan con un respaldo político que es tanto minoritario como efímero y enfrentan reglas electorales que impiden su perpetuación en el poder. Por tanto, requieren de muchos actores, confianza y diálogo para cambiar el rumbo de las cosas.

Otros actores políticos como los gremios y las organizaciones de sociedad civil son también claves en este llamado a la conversación en democracia. Se trata de grupos que el Informe ha estudiado por muchos años. Despliegan un rol central para canalizar problemas hacia el sistema político y ayudan a co-crear soluciones. Constituyen un segundo anillo del poder, fundamental en una democracia: influyen sobre las decisiones políticas y capacidad de inducir bloqueos al diseño de soluciones o su implementación,

aunque no son objeto de un escrutinio público directo. En la actualidad estas organizaciones están disminuidas, pues a ellas también les alcanzó la crisis de representación ciudadana. Sin embargo, aún persiste la responsabilidad de ayudar, participar o minar la creación de espacios de diálogo político.

Finalmente, los partidos políticos son actores medulares de la democracia. No es casualidad que el Informe registre una época de serios retrocesos en el bienestar social paralelamente a los tiempos en que dichas entidades han atravesado un período de fuerte erosión de sus militancias y amplio descrédito. Partidos políticos autónomos, independientes, vigorosos, abiertos a la participación ciudadana y, sobre todo, con claridad del proyecto político generan espacios de deliberación responsable. Por esos caminos transita la respuesta democrática. La situación actual de una gran oferta de partidos políticos, muchos de ellos sin contenido programático y creados como vehículo electoral es, ciertamente, desventajosa. Conversar para la previsión requiere de partidos que representan a la ciudadanía y deseen hacerlo.

En otro contexto histórico y enfrentando problemas muy distintos, Abraham Lincoln planteó: “Si pudiéramos saber dónde estamos y hacia dónde vamos, podríamos juzgar mejor qué hacer y cómo hacerlo ... Una casa dividida contra sí misma no puede sostenerse.”

La sociedad costarricense tiene información suficiente sobre el estado de la nación y la agenda de los problemas por resolver está, en términos generales, perfilada. La búsqueda del “cómo hacerlo” implica, en una democracia, una conversación pública pues, al fin y al cabo, la democracia es conversación. Y, la advertencia es clara: una sociedad polarizada, sin diálogo constructivo, no solo es incapaz de enfrentar sus problemas, sino que arriesga su patrimonio y legado. Una casa dividida no tiene capacidad para prever y actuar concertadamente. Si la democracia es conversación libre, se debe conversar.

Este capítulo fue preparado por Jorge Vargas Cullell, Leonardo Merino Trejos, Natalia Morales Aguilar, Pamela Jiménez Fontana, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo y Steffan Gómez Campos.

Las investigaciones de base, contribuciones especiales, procesamientos, gráficos y visualizaciones que alimentan esta Sinopsis son tomadas de todos los capítulos que conforman esta edición, y son consignados debidamente en los créditos de cada uno de ellos. Del mismo modo,

todas las personas e instituciones que colaboraron con aportes específicos y revisiones en la elaboración de dichos insumos están reconocidas de manera individual, tanto en la Parte II de este Informe como en los capítulos disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 7 de marzo y el 17 de octubre de 2020, con la participación de Margarita Bolaños, Mauricio Castro,

Marinela Córdoba (UCR), Pascal Girod, Miguel Gutiérrez Saxe, Gabriel Macaya, Luis Mesalles, Ciska Raventós, Rolvin Salas (TEC), Pablo Sauma, Alexander Ugarte (DHR), Eduardo Ulibarri, Saúl Weisleder y Fernando Zumbado.

Revisión y corrección de cifras: Natalia Morales Aguilar, Karen Chacón Araya, Caleb Pichardo, Ronald Alfaro Redondo, Stephanie Castro y Pamela Jiménez Fontana.

Notas

1 Para efectos de este trabajo, se estimó el largo plazo como el periodo entre 2005 y 2019. Para las estimaciones de crecimiento, se excluyó la caída experimentada durante la crisis del 2009.

2 Las referencias precedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

3 Los sistemas operados por Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados y los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR).

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

5 La tasa de ahorro se estima como el ahorro respecto al ingreso disponible ajustado.

6 Este dato se obtiene a partir del plug-in ORS Tools en QGIS (2023), que basa su información en datos del *Global Human Settlement Layer* (GHSL) de la Comisión Europea y que, a su vez, se alimenta de los datos

generados por el proyecto Copernicus Emergency Management Service de la Agencia Espacial Europea (Comisión Europea, 2023).

7 La cobertura arbórea incluye los árboles ubicados a lo largo de las autopistas, líneas férreas, árboles dispersos, arbolado en la ribera de los ríos y los bosques y arbolados periurbanos (Corrales, 2023).

8 Según Incopesca, los desembarques incluyen las pescas pelágicas, de escama, tiburón, camarón y de aletas de tiburón, así como la captura de langostas, moluscos y cangrejo.

9 El carbono negro es un contaminante climático de vida corta, lo que implica que, aunque persiste en la atmósfera solo durante unos días o semanas, su poder de acelerar el calentamiento global es de 460 a 1.500 veces más fuerte que el del dióxido de carbono (ONU, 2020).

10 Se trata del remanente, es decir, corresponde a los kilogramos de ingrediente activo (k.i.a) importados menos los k.i.a exportados por año.

11 Es importante señalar algunas limitaciones que tiene el análisis de movilidad ocupacional a partir de la Enaho 2022. Primero, solo se tiene información de progenitores e hijos/hijas mayores de 24 años que vivían en el mismo hogar y que estaban trabajando de manera remunerada en el 2022. Esto excluye la población desempleada y la que no participa en el mercado laboral. Segundo, los progenitores posiblemente han acumulado muchos años de experiencia y han cambiado de puestos de trabajo, mientras que los hijos e hijas apenas se están insertando al mercado, por lo

que tienen poca o nula experiencia laboral. Muchos de ellos podrían tener mejores oportunidades de empleo en los próximos años si logran acumular habilidades y experiencia laboral, junto con el logro educativo.

12 Según el INEC las ocupaciones elementales que se incluyen entre las de baja calificación implican la realización de tareas sencillas y rutinarias que pueden requerir la utilización de herramientas manuales y un esfuerzo físico considerable (como por ejemplo peones agropecuarios o de construcción, servicio doméstico, limpieza de hoteles, servicios de mensajería, jardinería, entre otros).

13 Los datos de nacimientos provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Los datos para 2022 son preliminares y podrían cambiar ligeramente con el arribo de inscripciones tardías. Los datos de población para calcular tasas son también estimaciones oficiales del INEC hasta 2011. De 2012 a 2022 son estimaciones del autor basadas en datos reales de nacimientos, defunciones y migraciones; esto porque las proyecciones oficiales para estos años se apartaron de las tendencias reales.

14 La TGF se estimó por suma de las tasas de fecundidad por años simples de edad de la mujer, de los 12 a los 49 años. La TGF a menudo se interpreta como el promedio de hijos por mujer durante toda la vida, en una cohorte hipotética sujeta en cada edad a las tasas del periodo en estudio. Dado que la TGF en inglés es la total fertility rate (TFR), a veces se comete el anglicismo de llamarla “tasa total de fertilidad”.

