

C A R P E T A D E P R E N S A



# Estado de la Nación

2019



**Redacción:**

María Laura Brenes Mata

**Edición técnica:**

Ronald Alfaro Redondo  
Karen Chacón Araya  
Pamela Jiménez Fontana  
Leonardo Merino Trejos  
Natalia Morales Aguilara

**Corrección de estilo:**

Emma Lizano

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar | Insignia | ng



# Índice

## **Sinopsis 5**

Costa Rica atraviesa coyuntura crítica, y el sistema político tiene una gran responsabilidad de evitar una crisis y corregir rumbo 5

## **Equidad e integración social 9**

Nuevos aportes para la toma de decisiones 9

Nueva información permite identificar retos que impiden mejor desempeño del mercado laboral 11

Desaceleración en financiamiento de programas sociales afecta áreas claves del desarrollo humano sostenible 15

Universalizar los servicios de cuidado implica retos significativos de financiamiento y sostenibilidad 19

## **Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 23**

Nuevos aportes para la toma de decisiones 23

Convergencia de factores coyunturales y estructurales genera evolución negativa de la economía 25

Estructura y dinamismo de la productividad muestran diferencias significativas a nivel de regiones y sectores 29

Microempresas nacionales y no exportadoras con amplias dificultades para crecer y sobrevivir

## **Armonía con la naturaleza 37**

Nuevos aportes para la toma de decisiones 37

Desconexión entre sostenibilidad y agenda de desarrollo limita mejoras en desempeño ambiental 39

Construcciones de mayor densidad en la GAM no han contribuido a mejorar problemas de movilidad y transporte 45

Novedosas herramientas permiten analizar con detalle saturación vial en la ruta 39 49



<b>Fortalecimiento de la democracia</b>	<b>53</b>
Nuevos aportes para la toma de decisiones	53
Respuesta oportuna del sistema político evita crisis, pero desencadena aumento de conflictos sociales	55
Perfiles de apoyo ciudadano a la democracia experimentan fuerte reacomodo en los últimos cuarenta años	59
Cambios en grupos de apoyo ciudadano a la democracia constituyen un riesgo para estabilidad del sistema político	63
<b>Capítulo especial</b>	<b>67</b>
Tema especial se aborda en plataforma web con novedosos datos sobre desarrollo humano a nivel cantonal	67



## SINOPSIS

# Costa Rica atraviesa coyuntura crítica, y el sistema político tiene una gran responsabilidad de evitar una crisis y corregir rumbo

- En 2018 y 2019 se agravó la falta de oportunidades que permiten a las personas llevar una vida digna: hubo una contracción en los ingresos de la población y un mercado laboral que generó empleos escasos y de baja calidad.
- Una política de coaliciones informales en el Ejecutivo y el Legislativo produjo respuestas de política pública que evitaron, hasta el momento, el peor de los escenarios.

El *Informe Estado de la Nación 2019* señala que Costa Rica enfrenta una coyuntura crítica cuyo desenlace es, hoy por hoy, de pronóstico reservado.

La compleja situación actual es una coyuntura crítica porque cumple dos condiciones. Por una parte, hay un deterioro convergente de los principales indicadores del desarrollo económico y social, que ha creado riesgos inminentes de una severa y generalizada afectación de las condiciones de vida y trabajo de la población: el crecimiento económico, el mercado laboral, el crédito, el ingreso de las familias y la pobreza mostraron regresiones importantes. Asimismo, los problemas de insolvencia en las finanzas del gobierno central se agudizaron

Por otra, las respuestas que el sistema político adopte –o no– en los meses venideros moldearán la senda por recorrer en las próximas décadas.

Las principales conclusiones del informe, derivadas de las investigaciones, se resumen en cinco mensajes clave, que sintetizan

la situación actual del país y los riesgos que esta entraña, e identifica una serie de oportunidades para la acción.

Los tres primeros mensajes perfilan el balance sobre el desempeño actual en desarrollo humano, y los dos restantes proponen herramientas para enfrentar algunos riesgos más inmediatos y sentar mejores condiciones para el desempeño futuro.

Los mensajes clave sobre el balance de situación en 2018 y 2019 (setiembre) son los siguientes:

- **Mensaje 1. El sistema político produjo respuestas que evitaron una crisis económica y abrieron un frágil y corto compás de tiempo para corregir el rumbo del país.**

Se documenta el mal desempeño del país en desarrollo humano, la severa insolvencia fiscal de 2018, que estuvo a punto de provocar un default del gobierno ante los inversionistas y, en general, la fragilidad de la situación que atraviesa la sociedad



costarricense y los principales puntos de preocupación. Ante esta situación, describe la política de coaliciones y las respuestas de política pública de parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo ante la insolvencia fiscal que permitieron mantener la estabilidad, pese a no lograr la reactivación económica.

- **Mensaje 2. Los rezagos estructurales se exacerbaban en una coyuntura crítica y hacen más complejo resolver los problemas del estilo de desarrollo.**

Se identifican tres puntos ciegos (problemas no resueltos en las grandes apuestas de desarrollo de los años noventa) del sistema en los ámbitos económico, social y de la sostenibilidad ambiental que en la actualidad se han agravado. Por ejemplo, el principal reto de Costa Rica en materia de ambiente es lograr una conexión entre la agenda de desarrollo y la sostenibilidad. La persistente falta de balance en el uso de recursos naturales estratégicos, el impacto de la política pública y la brecha entre las expectativas y capacidades en esta área afectan la evolución positiva del desempeño en este campo.

- **Mensaje 3. La resiliencia de la democracia costarricense está bajo asedio por factores internos y externos que presionan la estabilidad política.**

Hasta 1999 la sociedad costarricense estaba compuesta mayoritariamente por grupos que tenían una firme creencia en la superioridad normativa del régimen democrático. Sin embargo, en las dos primeras décadas del presente siglo, la comunidad se tornó más escéptica y empezó a mostrar actitudes contradictorias hacia la democracia. Esta evolución ha reducido sustancialmente la reserva de legitimidad democrática que tenía Costa Rica para sortear episodios críticos de inestabilidad interna y externa, y que le permitió enfrentar las agudas crisis económicas y políticas de los años ochenta del siglo XX.

Los mensajes clave sobre las oportunidades de acción identificadas a partir de las investigaciones del informe son los siguientes:

- **Mensaje 4. Atacar las brechas territoriales y sectoriales que dividen al país es central para potenciar el desarrollo humano.**

Los resultados de los estudios sugieren que actualmente, la prioridad de política pública no es solo reactivar la economía, sino ejecutar políticas de fomento productivo con perspectiva regional y sectorial, y aplicar nuevas herramientas para apoyar la iniciativa empresarial. Por ejemplo, en el ámbito de la política social se evidencia que la inteligencia de datos aplicada a nuevas fuentes de información permite diseñar intervenciones más eficientes y diferenciadas: se presenta el caso de la Red de Cuido para primera infancia y las nuevas herramientas para identificar focos de acción urgente en materia de movilidad y transporte en la Gran Área Metropolitana, y de ordenamiento territorial por parte de los gobiernos locales.

- **Mensaje 5. Hay oportunidades para la acción concertada, pero su aprovechamiento exige el máximo cuidado y precisión por parte de los actores del sistema político.**

En la presente coyuntura crítica, el Informe subraya la especial importancia que los representantes políticos procesen sus diferencias aplicando las reglas del juego democrático. Recomienda que un buen manejo de corto plazo de los conflictos, en una época de riesgos es vital para evitar costos en términos de desarrollo humano.

A pesar de la complejidad de la situación actual, el *Informe Estado de la Nación 2019* no extrae una conclusión derrotista: reconoce la resiliencia de las fortalezas históricas de la sociedad costarricense y la importancia de que el país conserve, al día de hoy, su estabilidad económica y política.



Estas ideas se resumen en la portada del *Informe Estado de la Nación 2019*, elaborada a partir del siguiente concepto: “Trátelo con cuidado: el país atraviesa por una coyuntura crítica”. Esta idea resume las dos principales conclusiones del Informe 2019, luego de valorar la evolución de los indicadores económicos, sociales y políticos en 2018 y la mayor parte de 2019: la frágil y vulnerable situación por la que atraviesa el país y la enorme responsabilidad que asumen los

actores políticos, el gobierno, por supuesto, pero también los partidos de oposición y las organizaciones sociales y gremiales.

Del manejo que den a esta situación depende, en buena medida, que la mayoría de los habitantes del país no sufran un deterioro en sus condiciones de vida y trabajo. Que el país logre evitar una crisis y retome la senda del desarrollo humano.





# Equidad e integración social

## NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

Se ofrecen herramientas que ayudan a entender los desafíos más recientes del mercado laboral y pueden facilitar el diseño e implementación de intervenciones públicas pertinentes y oportunas, a fin de aumentar las oportunidades laborales y reducir el desempleo.

Se diseñó y aplicó una nueva herramienta para medir y comparar la calidad de los empleos desde la perspectiva de la oferta laboral, información útil para promover la calidad en sectores específicos y según carencias y debilidades concretas. Con ello se busca contribuir a la reducción de las brechas sociales, el mejoramiento de la cohesión social y la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.

Datos inéditos recogidos por el Banco Central sobre el parque empresarial del país, abren una veta de investigación que permite identificar con detalle las posibles áreas de intervención pública para el fomento productivo y la generación de empleo con enfoque regional y sectorial, a partir de la evolución y características de la demanda laboral del sector privado en la última década. Este es uno de los sectores más formales de la economía, fundamental para el crecimiento económico y el financiamiento del régimen de bienestar social. Además, se precisa la generación de puestos según tamaño y nivel de ingreso de las empresas, lo cual lleva a plantear nuevos retos para el impulso a las pequeñas empresas, de manera que tengan mayor capacidad para crear empleos.

Al estudiar las relaciones laborales que están reguladas por la ley o la jurisprudencia en Costa Rica, se identificaron “zonas grises” –específicamente en el trabajo autónomo– en las que se requiere regular o hacer cumplir la normativa, de modo que se produzca una adecuación sustantiva a los cambios en el mundo del trabajo actual y futuro, y se brinde protección a la población trabajadora.





## EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

# Nueva información permite identificar retos que impiden mejor desempeño del mercado laboral

- Empresas privadas están altamente concentradas: el 10% aglutina la mayoría de los puestos de trabajo formales y los ingresos por concepto de ventas, mientras que superan en cantidad las que tienen bajos ingresos y poco empleo; el 77,6% se ubica en la Gran Área Metropolitana.
- Cada vez hay más “zonas grises” en las relaciones de trabajo autónomo, las cuales están legal y jurisprudencialmente desprotegidas.

El *Informe Estado de la Nación 2019* aporta nuevos conocimientos que permiten identificar con precisión desafíos que impiden avances en el mal desempeño del mercado laboral, tanto a nivel de las empresas como de los trabajadores. Entre ellos: la concentración territorial del parque empresarial privado, la mala calidad del empleo, los cambios en las relaciones laborales al margen de la protección legal.

Contar con esta información reciente es de gran relevancia, ya que contribuye a entender mejor los desafíos actuales del mercado laboral, y puede facilitar el diseño e implementación de intervenciones públicas adecuadas y oportunas, con el fin de aumentar las oportunidades laborales y reducir el desempleo.

Un primer estudio, llevado a cabo para este Informe 2019, exploró un ámbito poco conocido en Costa Rica: la demanda laboral por parte del sector privado, fundamental para el crecimiento económico y el finan-

ciamiento del régimen de bienestar social. Los hallazgos de este análisis revelan que los problemas en la generación de oportunidades de empleo y las amplias disparidades de su distribución territorial y sectorial, no son un rasgo exclusivo del sector informal. El parque empresarial privado está altamente concentrado: unas pocas empresas aglutinan la mayoría de los puestos de trabajo formales y los ingresos por concepto de ventas, mientras que una enorme cantidad de emprendimientos tiene bajos ingresos y poco empleo. El décimo decil (10% de empresas de mayor ingreso) produce tres cuartas partes de los puestos formales del país y, al mismo tiempo, es el grupo en el que más creció el empleo durante el período 2005-2017, aunque se ha desacelerado en los últimos años.

Dicho estudio distribuyó las empresas privadas y los trabajadores en tres categorías: las “bajas”, que conforman los deciles primero a sexto y tienen ingresos por ventas inferiores a la media; las “medias”, que incluyen del séptimo al noveno decil, pues



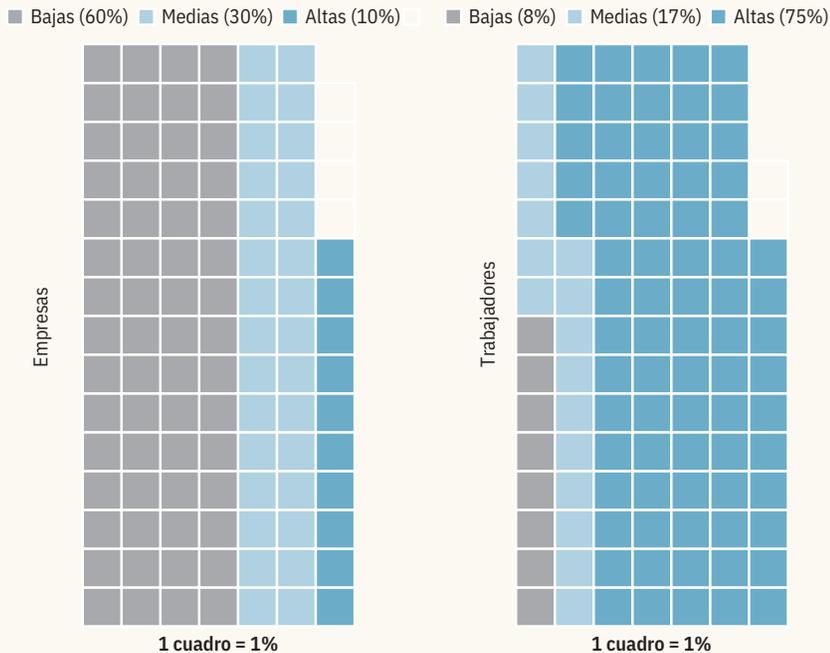
se ubican por encima de la media; y las "altas", que corresponden al décimo decil y tienen ingresos muy superiores a la media. Se evidencia que existe una gran disparidad entre las "empresas altas" (6.218 en el 2017), que generan tres cuartas partes del empleo privado formal, y las empresas "bajas" y "medias", que conforman el 90% restante (55.968 empresas) y representan a la otra cuarta parte de los puestos de trabajo. Además, se constata que los emprendimientos micro y pequeños constituyen la mayor parte del parque empresarial del país, pero tienen un peso relativamente bajo en el empleo total.

Asimismo, se llevó a cabo una desagregación del empleo, reportado en 2017 por el parque empresarial privado según regiones. La Central GAM aglutina el 77% de los puestos, seguida por la Central-Periferia (5%), la

Brunca, la Chorotega y la Huetar Caribe (4% cada una) y, por último, la Huetar Norte y la Pacífico Central (3% cada una). En primer lugar se encuentra que, en todas las regiones, las empresas de altos ingresos generaron al menos la mitad del empleo, pues fluctuaron entre 53% en la Pacífico Central y 79% en la Brunca. En segundo lugar, las empresas de bajo ingreso tienen mayor importancia en las regiones Pacífico Central (17%), Chorotega (14%) y Huetar Norte (13%), lo que en muchos casos corresponde a la actividad de hoteles y restaurantes (turismo).

El segundo aporte del Informe 2019, es la creación de una herramienta para estudiar un aspecto central del desempeño del mercado de trabajo: la calidad. Para ello se diseñó un índice que contiene cuatro dimensiones: ingresos suficientes, cumplimiento

### Distribución de empresas privadas y trabajadores formales, según categoría de ingresos por ventas<sup>a/</sup>. 2017



a/ Las categorías se construyeron a partir de diez grupos (deciles) de igual tamaño, ordenados de menor a mayor ingreso por concepto de ventas. Las empresas "bajas" agrupan los deciles primero a sexto, las "medias" del séptimo al noveno y las "altas" corresponden al décimo decil.

Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Morales y Segura, 2019, con datos del BCCR.



de la protección social básica, jornadas laborales y balance vida-trabajo, y estabilidad y satisfacción laboral.

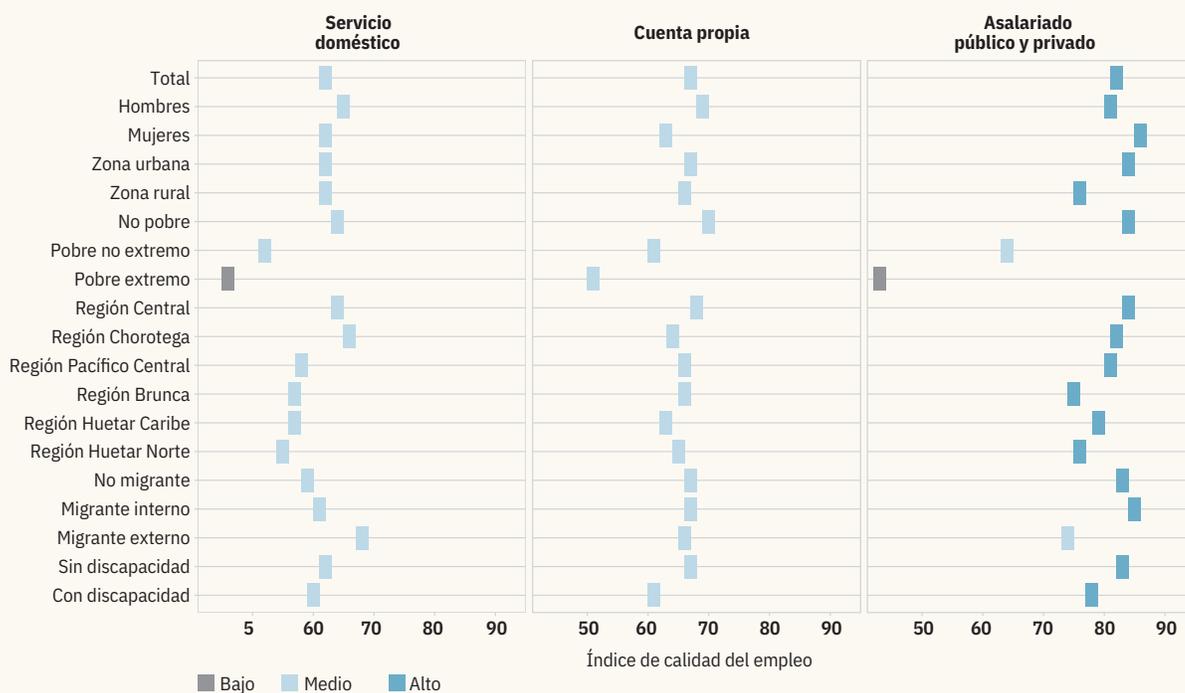
Los resultados de este ejercicio confirman varias tendencias ya identificadas por este Informe: las personas que laboran en microempresas y las mujeres que trabajan en servicio doméstico o por cuenta propia están entre los grupos más afectados por la mala calidad del empleo, con el agravante de que estas son, precisamente, las ocupaciones que han crecido en cantidad de personas en los trimestres más recientes. Esto configura un escenario que mantiene y reproduce las brechas sociales: de género, de edad, territoriales y socioeconómicas.

La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018 reporta 2.023.652 personas ocupadas, con información conocida en todos los indicadores utilizados para estimar el índice de calidad de empleo. El 72,3% de ellas son

asalariadas institucionales (en los sectores público y privado), un 19,5% trabaja por cuenta propia y el restante 8,2% son asalariadas de los hogares (es decir, se desempeñan en el servicio doméstico remunerado). Para los asalariados institucionales, el cálculo del índice arrojó un valor promedio de 6,6 puntos de un máximo de 8 posibles. Entre los asalariados de los hogares el puntaje fue de 5, mientras que entre los trabajadores por cuenta propia fue de 4,7 de 7 posibles. En una escala de base 100, estas cifras equivalen a 82,5% para las personas asalariadas institucionales, 62,3% para las asalariadas del hogar y 67,0% para los trabajadores por cuenta propia.

El análisis por dimensiones permite ver que dos de ellas: salarios justos y jornadas y balance vida-trabajo, están por debajo del 70%, mientras que las otras dos se ubican por encima del 80%. En general, las mujeres asalariadas (sectores público y privado)

### Niveles globales en el índice de calidad del empleo, por categorías<sup>a/</sup> (porcentajes)



a/ La línea punteada representa los umbrales para definir un empleo como de calidad baja (menos de 50%), media (entre 50% y 75%) o alta (75% y más).

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Pacheco y Elizondo, 2019, y datos de la Enaho 2018, del INEC.

tienen un alto cumplimiento en la mayoría de las dimensiones, al igual que los residentes de zonas urbanas. Por el contrario, las personas que trabajan por cuenta propia tienen los menores cumplimientos, especialmente en las dimensiones 2 (seguro social) y 3 (jornadas completas); en estos casos las mujeres están en peores condiciones.

La tercera evidencia sobre los problemas de empleo corresponde a las nuevas formas de relacionamiento laboral. Se encontró que, igual que en el resto del mundo, en Costa Rica hay una transformación del mercado laboral. Cada vez hay más “zonas grises” en las relaciones de trabajo autónomo, que son dependientes desde el punto de vista económico, pero que legal y jurisprudencialmente se encuentran desprotegidas, pues la normativa actual regula sobre todo modalidades tradicionales de empleo, en tanto que los ajustes requeridos avanzan a un ritmo más lento del necesario.

En ese estado de desprotección se encuentran, por ejemplo, las personas que brindan servicios mediante plataformas tecnológicas, las que realizan pasantías, quienes trabajan para empresas ubicadas fuera del país y que no están adscritas a la seguridad social ni pagan impuestos en el territorio nacional, las que laboran en empresas de trabajo temporal o algunos contratos de correduría de bolsa, bienes raíces o seguros. Esto significa que la normativa avanza a un ritmo más lento que la evolución del mercado de trabajo, lo cual podría deteriorar la calidad del empleo en los próximos años y generar una informalidad que no necesariamente esté relacionada con pobreza, ingresos insuficientes o baja calificación.

Dicho enfoque permite identificar áreas clave que la legislación laboral debería regular o normas cuyo cumplimiento se debería reforzar, de manera que se impulse una adecuación sustantiva a los cambios en el mundo del trabajo actual y futuro, a la vez que se protege a la población trabajadora.



## EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

# Desaceleración en financiamiento de programas sociales afecta áreas claves del desarrollo humano sostenible

- Dos funciones sociales mostraron una contracción real en 2018: educación (-1,4%) y cultura (-10,4%).
- La inversión social municipal emerge como una oportunidad para complementar estratégicamente el financiamiento de los programas sociales.

El financiamiento de los programas sociales dirigidos a la equidad y la integración, medido por la inversión social pública (ISP), acumula tres años consecutivos de desaceleración, lo que ha comenzado a afectar áreas estratégicas del desarrollo humano sostenible, como educación y cultura.

La ISP es de gran relevancia, ya que son los recursos que el Estado destina a acciones para mejorar la calidad de vida de la población: sea de manera directa brindando una serie de servicios; por medio de transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales; o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

El *Informe Estado de la Nación* señala que, en 2018, dos funciones sociales claves tuvieron una contracción real. La inversión en educación se redujo (-1,4%), luego de seis años de crecimiento sostenido, explicado por la disminución en los montos

asignados a los servicios en educación general (primaria y secundaria, solo creció preescolar) y educación post-secundaria (universitaria y parauniversitaria); mientras que los incentivos para estudiar conservaron el incremento. Asimismo, los servicios culturales y recreativos presentaron la mayor disminución real (-10,4%), aunque tiene alta volatilidad y un peso marginal dentro de la ISP (menor al 1%).

Por otro lado, hubo sectores que se incrementaron. La actividad que más creció fue vivienda y territorio (5,4%), originada por los servicios municipales y de vivienda. Le sigue protección social (3,8%), sobre todo por las pensiones contributivas, en particular las de la CCSS; mientras que las no contributivas presentaron una contracción real. Los servicios de salud también mostraron un crecimiento (2,8%), que ayuda a compensar la caída reportada en el año previo; solo los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y sus entes desconcentrados) registraron un estancamiento.

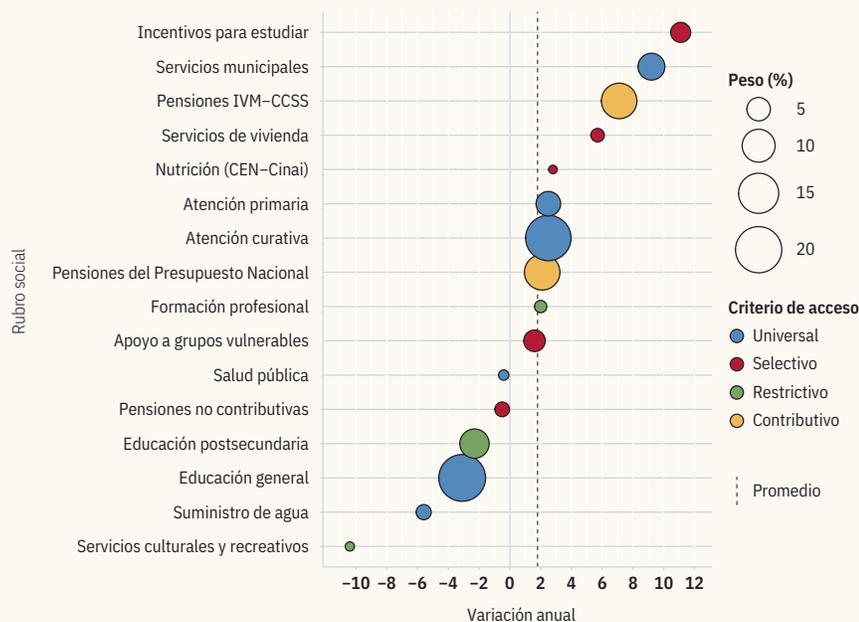


Estos resultados apuntan a una distribución más regresiva de la ISP en el 2018, pues las pensiones contributivas aglutinan el rubro que llega en mayor proporción a los estratos de más ingresos, mientras que los rubros dirigidos a la educación son los más progresivos. Informes anteriores señalaban que las pensiones son el programa social más regresivo, ya que su distribución se asigna de manera similar al ingreso total de los hogares y reproduce la desigualdad (índice de concentración de 0,52), lo cual implica que más de la mitad de dichos recursos llegan al sector más rico de la población (20% de hogares de mayor ingreso). Contrariamente, la inversión en educación es la más progresiva, por cuanto casi la mitad llega a los dos quintiles más pobres (40% de hogares de menor ingreso).

Por otra parte, el Informe 2019 también destaca que la política social focalizada es una herramienta que reduce la pobreza, pero que requiere innovación en su gestión para mejorar su eficiencia.

En este sentido, se realizó una primera aproximación para estimar cuán significativo es el componente de gasto administrativo de la inversión focalizada respecto al número de beneficiarios que atiende y los recursos que moviliza en algunos programas sociales específicos. No todos los programas que financia el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), considerado una de las principales herramientas con que cuenta el país para luchar contra la pobreza, califican como parte de este objetivo. Por ejemplo, el

### Variación real anual de la inversión social pública (ISP) per cápita<sup>a/</sup>, por rubro social, según criterio de acceso y peso relativo. 2017-2018



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. La línea vertical punteada representa la variación media de todos los sectores sociales. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP y el color identifica el criterio de acceso.

Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Mata y Trejos, 2019, con datos de la STAP.

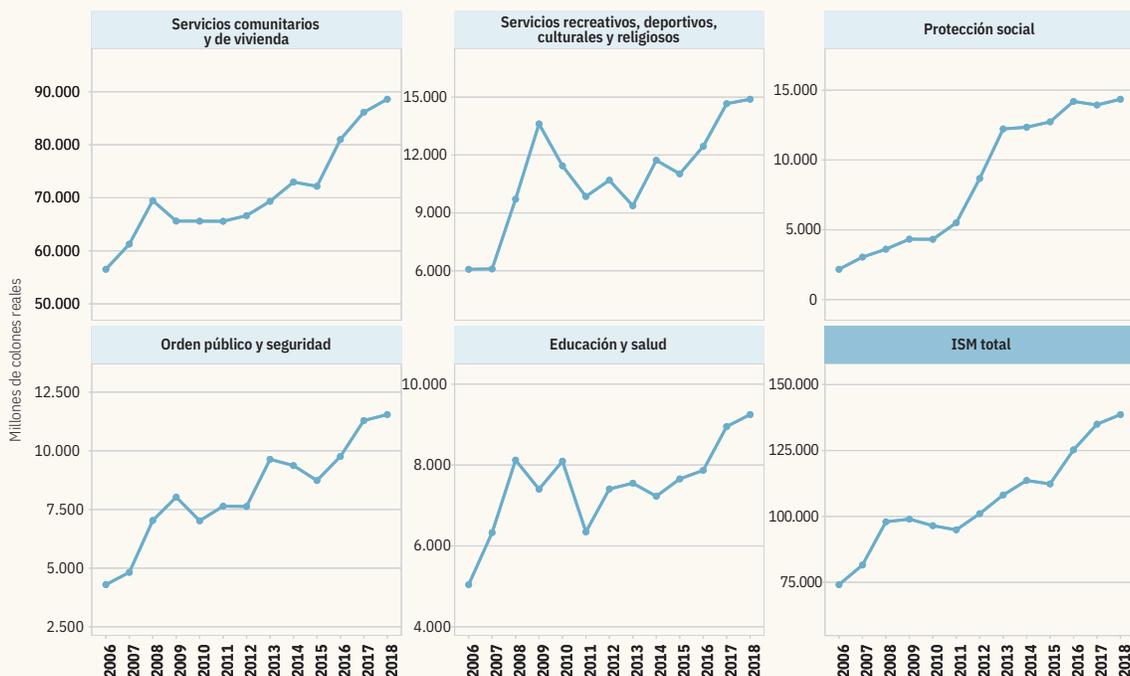


Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Costarricense del Deporte (Icoder) son tres instituciones incluidas en la Ley 8783, a pesar de que no se dedican a atender exclusivamente poblaciones en pobreza; pues sus objetivos primordiales se orientan hacia poblaciones más amplias, como mujeres, niñez, deporte y recreación. Esto ha implicado una limitación de los recursos dirigidos a otros programas de combate a la pobreza, porque, aunque esas instituciones sociales son relevantes para mejorar las condiciones de vida de la población, su fuente de financiamiento no debería proceder del Fondo. De igual manera, entre los programas de transferencias se analizó al IMAS (con “Avancemos” por separado) y al Fonabe, los cuales tienen bajos gastos administrativos.

En resumen, los hallazgos de este análisis revelan que no hay indicios de que los recursos del Fodesaf se destinen a financiar altos gastos administrativos en los programas con vocación focalizada; es decir, la mayoría de los recursos transferidos por el Fondo llegan efectivamente a los beneficiarios. No obstante, este resultado se debe complementar con el indicador de filtraciones, que ya parecen inerciales (alrededor del 20% de beneficiarios no son pobres ni vulnerables), pues redirigir dichos recursos hacia grupos en pobreza ayudaría a aumentar las coberturas y a reducir las exclusiones actuales.

En un contexto de desaceleración de la ISP, el sector municipal emerge como una oportunidad para complementar estratégicamente el financiamiento de los programas sociales. Sin embargo, algunas barre-

### Evolución de la inversión social municipal (ISM), por rubro social (en millones de colones del año 2012)<sup>a/</sup>



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

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Villalta, 2019, con datos de la CGR.

ras obstaculizan su aprovechamiento, entre ellas una estructura rígida y, a la vez, atomizada de sus gastos, con escasos cambios en la última década, con poca concentración, dirigida hacia aquellas tareas tradicionales asignadas por ley, sin innovación (acueductos, recolección de basura, transferencias a comités de deportes y asociaciones de desarrollo) y con enormes disparidades en presupuestos y capacidades de ejecución entre cantones, que dificultan reducir las brechas territoriales. Superar algunas de estas barreras implica establecer canales de diálogo entre los niveles central y municipal, para explorar las posibilidades de articulación de programas en diversos territorios.

Es de suma importancia conocer en detalle la inversión que los municipios han venido realizando en materia social, pues ello permitirá identificar oportunidades de articulación con las políticas nacionales en ese mismo campo. Para el Informe 2019, se llevó a cabo una sistematización de la información de la ISM para el período 2006-2018. En dicho período, la ISM osciló entre un 33% y un 37% del gasto total de las

municipalidades, con una leve reducción en los últimos tres años. La inversión está atomizada en una gran variedad de programas y actividades, una característica que no facilita el diseño de estrategias para mejorar su pertinencia. Sin embargo, cuando se clasifican las iniciativas por la función a la que pertenecen, se observa que la mayoría de la ISM está dirigida a pocos sectores. Los servicios comunitarios y de vivienda (por ejemplo, acueductos, alcantarillados, recolección de basura) absorben más de dos terceras partes de la inversión municipal.

La mayoría de municipalidades invierte por debajo del promedio y evidencia poca diversidad en su oferta social. En 2018 los municipios destinaron, a programas sociales, un promedio de 27.708 colones por persona. Los cinco que más invirtieron en este rubro, en términos per cápita, fueron Belén (91.850 colones), Escazú (80.429), Garabito (69.229), San José (67.665) y Abangares (65.872). En el otro extremo, con los montos más bajos figuran Guatuso (4.345), Sarapiquí (5.717), Siquirres (7.235), Guácimo (7.393) y Buenos Aires (7.982).



## EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

# Universalizar los servicios de cuidado implica retos significativos de financiamiento y sostenibilidad

- Al 2019 la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil cubre apenas un 8,3% de la población de 0 a 6 años, cifra que aumenta a un 15% entre la población pobre.
- Crear alianzas público-privadas, como alternativas de provisión y financiamiento, es clave para aumentar las coberturas de la Redcudi.

La situación actual de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) denota dos desafíos importantes: aumentar los bajos niveles de cobertura y asegurar la sostenibilidad financiera de los servicios de cuidado.

La Redcudi tiene la finalidad de establecer un sistema de protección y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario, que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en esta área, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral.

Un estudio especial llevado a cabo para el *Informe Estado de la Nación 2019* utilizó la información registrada en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), con corte al 1 de julio de 2019, para caracterizar a la población que actualmente recibe los servicios de la Redcudi y a los potenciales beneficiarios; así como, proyectar el crecimiento anual esperado en las personas beneficiarias y los esfuerzos presupuestarios

requeridos para avanzar hacia la universalización de los servicios de cuidado en los próximos quince a veinte años.

Con respecto a la cobertura, al 2019 esta abarca un 8,3% de la población potencial menor de 7 años, y la cifra aumenta a un 15% entre los más pobres. La provisión universal se encuentra limitada por una serie de trabas legales e institucionales en su financiamiento actual, que impiden otorgar subsidios a las personas fuera de la condición de pobreza. Además, se debe asegurar la sostenibilidad de los recursos económicos de los servicios de cuidado, pues con los actuales no es posible ampliar la cobertura.

Según el marco normativo de la Redcudi (Ley 9220), la población meta se encuentra en la totalidad de niños y niñas de 0 a 6 años (con posibilidad de extenderse hasta los 12 años, según la disponibilidad presupuestaria), con énfasis en los infantes de 6 meses a 4 años y tres meses, particularmente en condiciones de pobreza o que enfrentan situaciones de riesgo.



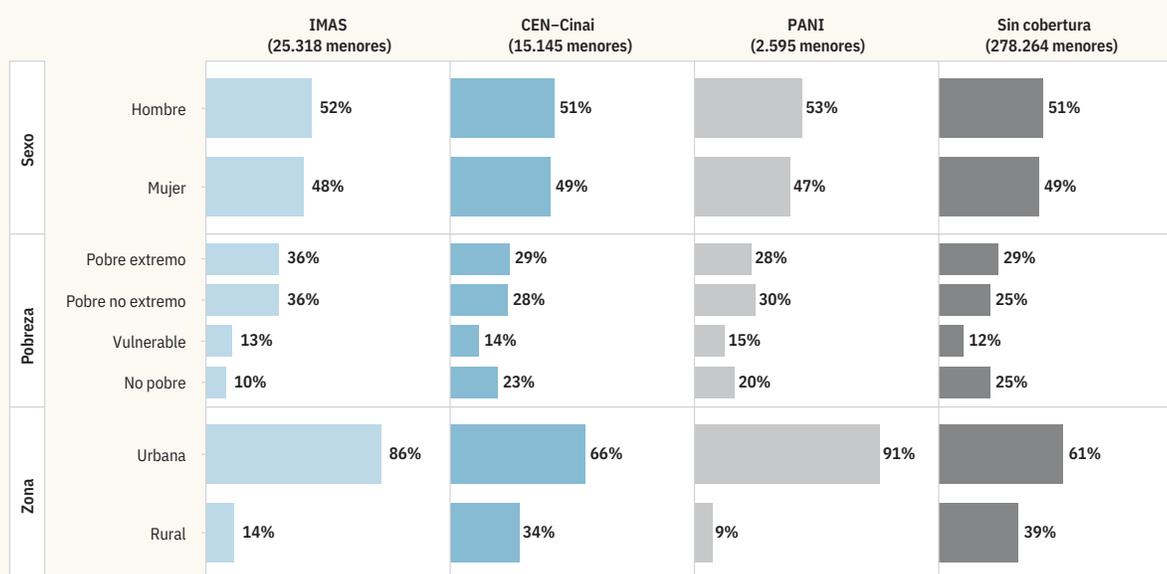
De acuerdo con datos del Sinirube, la cantidad de beneficiarios de la Red asciende a 63.300 personas. De estas, cerca de 7 de cada 10 están en el rango de 0 a 6 años. El IMAS es la entidad con más infantes beneficiados (59%), seguida por CEN-Cinai (35%) y el PANI (6%). Hay un total de 43.058 niños y niñas incluidos y 278.264 potenciales beneficiarios no cubiertos actualmente. En condiciones de pobreza están el 72% de los menores atendidos por el IMAS, el 56% en CENCinai y el 58% en el PANI. Entre los no cubiertos, el 54% es pobre y un 12% es vulnerable. Por zona de residencia, las urbanas están sobrerrepresentadas con respecto a la distribución general del país entre los beneficiarios del IMAS y PANI, mientras el CEN-Cinai cubre más a las zonas rurales (34%). Entre los menores no cubiertos, las rurales abarcan el 39%, lo cual denota la falta de opciones de cuidado en zonas más alejadas del país.

Asimismo, para el Informe 2019 se estimaron distintos escenarios de la cantidad de beneficiarios requeridos para avanzar hacia

la cobertura universal, así como el costo respectivo para las arcas públicas. Existen 901.000 menores no cubiertos por la Redcudi. Esta cifra no contempla a quienes se encuentran inscritos en centros privados. De ellos, 475.490 son menores entre 0 y 6 años y 425.872 tienen entre 7 y 12 años; si se considera que un 10% de estos podría asistir a centros privados y, por lo tanto, no presionarían al sistema público, entonces se calcula que al 2019 esas poblaciones meta ascienden a 427.940 y 383.284, respectivamente.

Alcanzar la universalización del cuidado para los menores de 7 años en el 2034, implicaría que el país esté en la capacidad de aumentar la afiliación en unos 24.800 campos por año de manera sostenida en los próximos 15 años. Por cada 25 puntos porcentuales menos en la meta de cobertura, las necesidades de nuevos espacios se reducen en 6.900 por año. De esta forma, si para el 2034 se desea una cobertura del 75%, el país debería aumentar los beneficiarios nuevos en 17.900 menores por año;

### Perfil de la niñez de 0 a 6 años beneficiarios de la Redcudi y potenciales no cubiertos. Sinirube 2019



Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Pacheco y Elizondo, 2019, con datos de Sinirube.

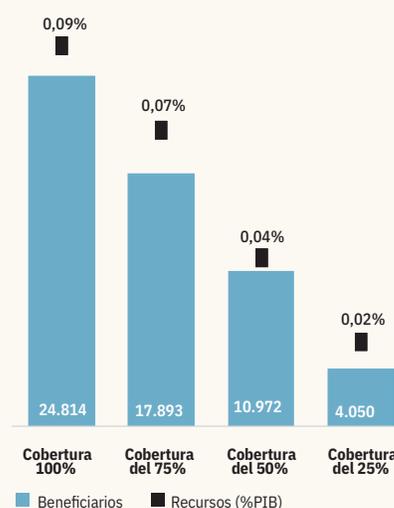


para una tasa del 50%, las necesidades se reducen a 11.000 por año. Si el objetivo de cobertura universal se amplía a 20 años plazo, las presiones se reducen en un 27,7% por año. Esto significa que anualmente la Red necesitaría crecer a un ritmo de 20.429 beneficiarios por año.

Por otra parte, se analiza la relevancia de las alianzas público-privadas para poder aumentar las coberturas de la Redcudi. El estudio realizado plantea tres nuevas alternativas de provisión y financiamiento para lograr este objetivo.

La primera opción es el “servicio con modalidad de pago compartido financiado con recursos del PANI”; en la que tanto el PANI como los padres de familia se harían cargo del costo de los servicios de cuidado. La segunda es la “integración de servicios educativos y de cuidado infantil: modalidad MEP”, la cual formaría parte de un programa ejecutado por el Ministerio de Educación Pública (MEP), que brindaría el servicio de cuidado gratuito a los padres de familia que así lo requieran. La tercera corresponde a la “integración de servicios educativos y de cuidado infantil: modalidad MEP/Redcudi/Municipalidades”. Esta alternativa es similar a la anterior, pero la provisión de los módulos de cuidado estaría a cargo de las municipalidades con financiamiento de la Redcudi.

### Crecimiento medio anual de menores beneficiarios de 0 a 6 años y recursos adicionales requeridos por año para universalizar la Redcudi en 15 años, según escenario<sup>a/</sup>



a/ Asume una cobertura privada del 10%. Para los cálculos financieros se utilizó un costo por beneficiario por mes de 120.254 colones, equivalente al promedio de los CEN-Cinai (108.765), el IMAS (131.500) y el PANI (120.496). El período de universalización corresponde a 2019-2034.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Pacheco y Elizondo, 2019, con datos del INEC.





# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

## NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

A partir de una nueva fuente de información (el Registro de variables económicas –Revec– del BCCR), este capítulo construye la primera aproximación a la estructura productiva costarricense con perspectiva territorial, la cual puede servir de insumo para una política de fomento productivo con enfoque regional y sectorial.

Con datos del parque empresarial formal, se realizó un análisis de sobrevivencia de los emprendimientos a nivel regional, cantonal, según tamaño de los negocios y sector, entre otros. Los resultados son clave para la implementación de políticas específicas en materia productiva, cuyo objetivo sea aumentar de forma sostenida el crecimiento económico.

Con información de la matriz-insumo producto en turismo del BCCR, se analizó a profundidad la estructura productiva de ese sector. Se identificaron con detalle los encadenamientos de las actividades turísticas, información que se puede usar como base para establecer acciones específicas que mejoren el crecimiento de los bienes y servicios vinculados al turismo.





## OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

### Convergencia de factores coyunturales y estructurales genera evolución negativa de la economía

- **Confianza de los consumidores y empresarios se deterioró: índice de confianza del consumidor de la UCR se posicionó en los niveles históricos más bajos a finales de 2018.**
- **Tensiones comerciales y políticas entre las economías mundiales y la crisis sociopolítica de Nicaragua enfriaron el dinamismo del sector exportador costarricense.**

La evolución de la economía costarricense fue adversa durante 2018 y los primeros seis meses de 2019, debido a la confluencia de factores de índole coyuntural y estructural, que limitaron la generación de oportunidades para la población.

El análisis del panorama general de la economía del país, realizado por el *Informe Estado de la Nación 2019*, señala que la convergencia de estos factores negativos ha provocado una fuerte desaceleración en el dinamismo económico. Entre 2016 y 2018, la tasa del crecimiento del PIB real pasó del 4,2% al 2,6%, y alcanzó el tercer nivel más bajo de las últimas dos décadas.

La desaceleración económica que experimenta el país coexiste con una desvinculación estructural entre producción y empleo. Los sectores más dinámicos proveen pocas oportunidades laborales, y estas son insuficientes para obtener reducciones significativas en la tasa de desempleo. La débil generación de puestos de trabajo deterioró los ingresos de la población, el ingreso principal de los ocupados decreció (0,9% en

términos reales) casi en todas las categorías laborales, reforzando las brechas sociales. Este bajo crecimiento de las oportunidades de empleo afectó en gran medida a los grupos más vulnerables: personas con baja calificación educativa, jóvenes, y en la denominada “vieja economía” (sector agrícola e industria tradicional).

Además de las difíciles condiciones internas que atraviesa el país, se suma el bajo dinamismo de la producción costarricense, que se explica por un entorno internacional adverso que ha provocado un enfriamiento en la demanda del sector exportador.

El aumento de las tensiones comerciales, en especial entre Estados Unidos y China, la reducción de la confianza empresarial, el empeoramiento de las condiciones financieras y la incertidumbre política en varios países han generado una disminución en el dinamismo de la economía mundial. Resultado de esto, el crecimiento de las exportaciones de bienes en el país se redujo del 8,5% al 5,1% entre 2016 y 2018, mientras que las ventas externas de servicios disminuyeron del 10,6% al 3%.



Otro de los factores que más ha incidido en el dinamismo de Centroamérica, especialmente en Costa Rica, es la crisis económica y sociopolítica que enfrenta Nicaragua. En el 2018, ese país experimentó una contracción del PIB del -4%, lo cual ocasionó que las exportaciones hacia esa nación se redujeran un -10%.

En este contexto, el desbalance fiscal del país ha presionado el endeudamiento. Entre 2009 y 2018, el gasto total del Gobierno Central creció en términos reales de 5,2 a 7 billones de colones, mientras que los ingresos solo aumentaron de 4,2 a 5. Uno de los elementos que empuja al alza el déficit fiscal es el lento y cada vez menor crecimiento de los ingresos fiscales, el cual se redujo del 9,6% al 4% entre el 2015 y el 2018.

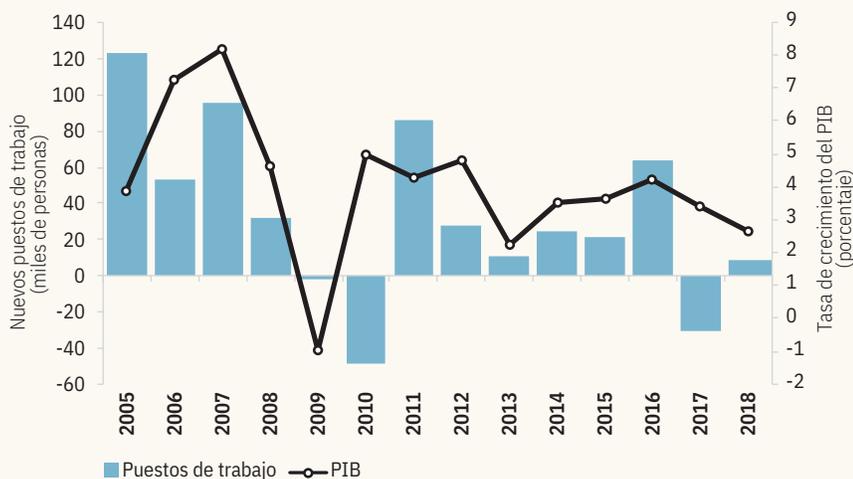
El *Informe Estado de la Nación 2019* reitera que la situación económica que aqueja a Costa Rica se torna inédita, ya que para resolver este problema se requiere actuar de forma simultánea sobre el crecimiento, los encadenamientos productivos y el

mercado de trabajo, sin disponibilidad de recursos públicos y con un entorno externo que no es favorable.

Ante el negativo panorama actual de la economía, el sistema político costarricense respondió desde tres ámbitos de la política pública. Primero, a finales de 2018, se aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que permitió evitar un ajuste fiscal desordenado que indujera una crisis económica y, además, creó nuevos instrumentos para mejorar la sostenibilidad; sin embargo, las mejoras de esta política se podrán observar en el mediano plazo. En junio de 2019, el Poder Legislativo le autorizó al Gobierno una emisión de 1.500 millones de dólares en eurobonos, con el propósito de satisfacer los requerimientos de corto plazo y reducir las presiones que puede provocar la deuda pública sobre el mercado local.

En segundo término, se implementaron políticas por la autoridad monetaria para mantener la estabilidad monetaria y cambiaria. A pesar de la grave desaceleración económica

### Tasa de crecimiento real del PIB y generación de puestos de trabajo



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del BCCR y de las encuestas de hogares del INEC.



y el contexto internacional adverso, el BCCR ha podido mantener la estabilidad monetaria y cambiaria. En el 2018, la inflación estuvo dentro del rango meta con un nivel del 2%, muy cercano al experimentado el año anterior (2,6%). Otro factor determinante en la estabilidad es el tipo de cambio, el cual ha experimentado mayor volatilidad en los últimos meses del 2018. Con el fin de evitar fluctuaciones violentas en el tipo de cambio, el BCCR realizó intervenciones en el mercado de divisas y aumentó en 0,5 puntos porcentuales la tasa de política monetaria. Además, con la finalidad de crear mejores condiciones para la reactivación económica, el Banco Central redujo el encaje mínimo legal y disminuyó la tasa de política monetaria, para fomentar el crédito como motor de crecimiento.

Finalmente, el tercer ámbito de respuesta del sistema político comprende las políticas para dinamizar la economía, las cuales hasta el momento no han logrado mejoras en las proyecciones de crecimiento. La situación adversa que experimenta la economía cos-

tarricense también deterioró la confianza de los consumidores y los empresarios, lo que puede provocar un círculo perverso: como gran parte de la desconfianza obedece a una desaceleración de la economía y al alto desempleo, los hogares reducen su consumo, lo cual refuerza aún más la pérdida de dinamismo de la producción.

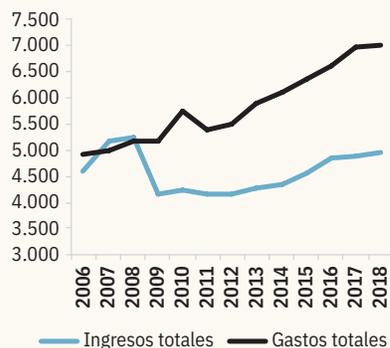
A finales del 2018, el índice de confianza del consumidor (ICC), realizado por la Universidad de Costa Rica, se posicionó en los niveles más bajos desde que se tienen registros. Este deterioro también se observa como una baja en las expectativas de los empresarios, según el índice de expectativas empresariales de la UCR.

La caída en el ICC en el 2018 se vincula con la discusión de la reforma fiscal. Probablemente, los agentes económicos anticipaban el encarecimiento en el costo de vida debido a los nuevos impuestos y experimentaron un aumento en la incertidumbre ante la implementación de la reforma. Además, durante la discusión de la

## Balance fiscal del Gobierno Central

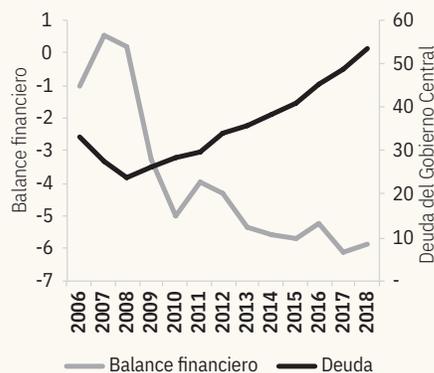
### Ingreso y gasto real del Gobierno Central

(miles de millones de colones del 2018)



### Balance financiero y deuda del Gobierno Central

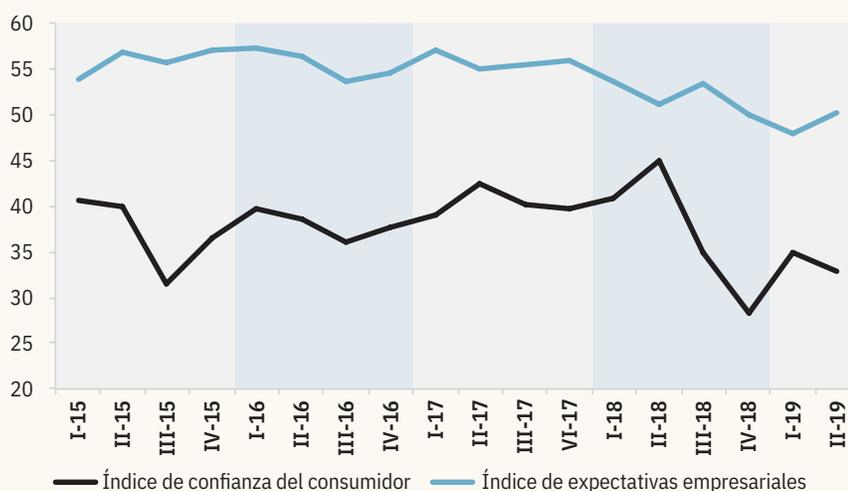
(porcentaje del PIB)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Ley 9635 (Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), se realizó en el país una de las huelgas de empleados públicos más largas desde que se tienen registros, durante la cual se paralizaron varios servicios de educación y salud. De acuerdo con estimaciones del BCCR, la huelga explica más del 50% de la desaceleración económica del año 2018.

### Índice de confianza de los consumidores/ (ICC) e índice de expectativas empresariales (IEE)<sup>b/</sup>



a/ El índice de confianza del consumidor es un indicador trimestral (febrero, mayo, agosto y noviembre) que registra el grado de confianza de los consumidores hacia la economía. Este indicador varía en una escala entre 0 y 100 puntos, en la cual 100 indica el mayor grado de optimismo (UCR, 2019). Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Jiménez Fontana, 2019, con datos de la Escuela de Estadística y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR.



## OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

### Estructura y dinamismo de la productividad muestran diferencias significativas a nivel de regiones y sectores

- La región Central-GAM concentra el 65% del parque empresarial y explica acerca del 82% de la estructura productiva, la cual está dedicada principalmente al comercio y la industria manufacturera.
- La mayor parte de la producción en las regiones Brunca y Central-Periferia se dedica al comercio y la agroindustria; la Huetar Norte y la Huetar Caribe se concentran en el agro (cultivo de piña y banano); la Chorotega y la Pacífico Central en servicios de hoteles y restaurantes.

La desaceleración económica que atraviesa el país no afecta a todas las regiones y actividades por igual; la estructura y dinámica productiva de Costa Rica presentan asimetrías en los diversos territorios nacionales.

El más reciente *Informe Estado de la Nación 2019* realizó una investigación para indagar sobre la estructura productiva a nivel regional. En esta línea, las investigaciones de la dinámica de los territorios con perspectiva local, tienen un alto potencial como insumo para políticas de fomento productivo asociadas a las particularidades de cada una de las regiones del país.

Para dicho análisis, se aplicó como base la división de regiones socioeconómicas de Mideplan, la cual está conformada por seis zonas: Central, Chorotega, Huetar Norte, Huetar Caribe, Pacífico Central y Brunca. La región Central se subdividió en dos grupos: cantones de la Gran Área Metropolitana (Central-GAM) y periféricos (Central-Periferia).

De acuerdo con el estudio realizado, la región Central-GAM agrupa la mayor parte del parque empresarial (65%) y de las ventas (82%) del país. Específicamente, nueve cantones del área metropolitana concentran casi la mitad de las empresas. Destaca San José, con la mayor cantidad de negocios registrados (12.990). En el resto de las regiones la cantidad es inferior a 6.500 en cada una.

El desempeño de las empresas a nivel regional es determinante en la generación de oportunidades. En promedio, entre 2016 y 2017 la tasa de crecimiento de la economía se redujo de 4,2% a 3,4%, pero esta desaceleración no se manifestó con la misma intensidad en todo el país. En las regiones Huetar Caribe y Brunca fue más leve o inexistente y el dinamismo de la actividad económica se mantuvo por encima del promedio nacional. Las regiones del Valle Central y la Chorotega sufrieron una fuerte desaceleración entre 2016 y 2017: en el último año experimentaron un “frenazo” en el que perdieron más de la mitad del crecimiento del año anterior.



Mientras que la Huetar Norte y Pacífico Central, corresponden a las regiones más afectadas por el bajo desempeño de la economía: la caída no solo fue la más severa de todo el país –el crecimiento en 2017 se desplomó a una pequeña fracción del registrado el año anterior– sino que llevó al estancamiento de la producción, con aumentos inferiores al 1%.

Esta investigación también clasificó las regiones en cuatro grupos, según las diferencias en sus estructuras productivas, como una forma de aproximar la distribución de la producción a nivel territorial.

En el primer grupo de regiones está la Central-GAM, el centro de gravedad de la economía nacional, cuya configuración es claramente distinta al resto de los territorios. En ella la actividad productiva

está dedicada principalmente a la industria manufacturera, el comercio, servicios profesionales, financieros e inmobiliarios (78%).

El segundo tipo de estructura es el de las regiones Central-Periferia y Brunca. En estas más del 60% de la producción está dedicado al comercio y la industria manufacturera. Sin embargo, las actividades industriales que se desarrollan son muy distintas a las de la región Central-GAM. Se trata, en este caso, de la elaboración de productos tradicionales, de corte agroindustrial.

Las regiones Huetar Norte y Huetar Caribe componen el tercer grupo de estructuras productivas. La principal actividad económica, luego del comercio, es la agricultura

### Estructura productiva<sup>a/</sup> por región. 2017 (porcentajes)



- Central-GAM
- Brunca
- Central-Periferia
- Chortega
- Huetar Caribe
- Huetar Norte
- Pacífico Central

a/ Se aproxima según el ingreso por concepto de ventas.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.



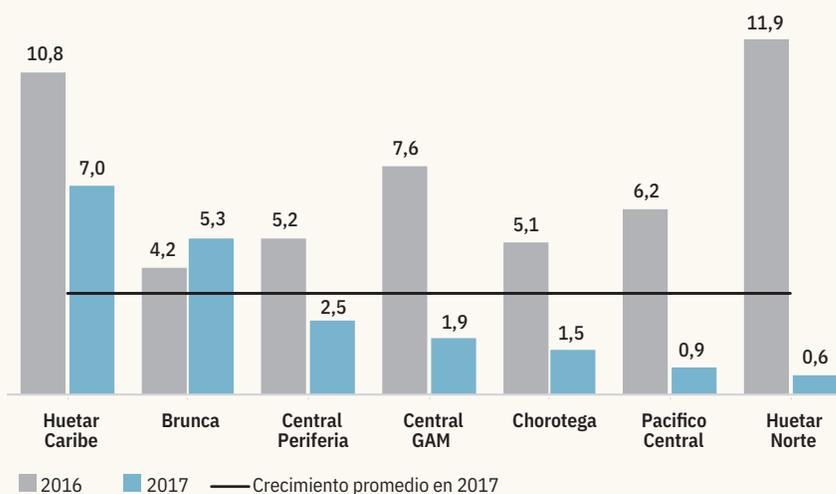
centrada en los monocultivos de exportación. En la Huetar Norte la piña representa el 68% del sector agrícola, mientras que en el Caribe el banano significa el 86%. El cuarto grupo lo forman las regiones más estrechamente vinculadas al turismo: la Chorotega y la Pacífico Central; en estas, el sector de alojamiento y restaurantes representa un 20% y un 15%, respectivamente, de la actividad económica.

Asimismo, el estudio evidenció asimetrías económicas intrarregionales, es decir, importantes diferencias en la generación de oportunidades laborales y el dinamismo económico dentro de las mismas regiones. Se realizó un análisis de grupos a nivel cantonal, según porcentaje de empresas exportadoras, proporción de negocios extranjeros, generación de puestos de trabajo, ingreso promedio por concepto de ventas, productividad laboral y porcentaje de empresas grandes, para el período 2005-2017. A partir de estas variables, se tipificaron los cantones en tres grupos

según su desempeño: alto, promedio y bajo. El primer grupo, de alto desempeño, está compuesto por trece municipios que, con excepción de San Carlos, pertenecen a la GAM: San José, Escazú, Goicochea, Santa Ana, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Alajuela, Cartago, Heredia, Santo Domingo y Belén. Estos cantones concentran la mayor parte de las ventas (76%) y el empleo (69%) del país. Además, se caracterizan por tener niveles de ventas, productividad laboral y empleo por encima del promedio.

El segundo grupo de cantones está compuesto por Desamparados, Moravia, Pérez Zeledón, San Ramón, Grecia, La Unión, Liberia, Santa Cruz, Puntarenas, Aguirre, Limón y Pococí. Estos se comportan de manera similar al promedio del país en cuanto a ventas, empleo y características de las empresas. Finalmente, el tercer grupo, de bajo desempeño, lo conforma el resto de los cantones (56), que representan el 14% de la producción y el 16% del empleo. Estos registran niveles de ventas, generación de

### Crecimiento real<sup>a/</sup> del ingreso por concepto de ventas, por región y crecimiento del PIB (porcentajes)



a/ Ingreso por concepto de ventas deflactado con el IPC de junio de 2017.

Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

empleo y proporción de empresas grandes, exportadoras y extranjeras, muy inferiores al promedio nacional.

Quedan en evidencia las brechas que existen dentro de las regiones. En la Huetar Norte se observa la mayor heterogeneidad:

mientras San Carlos clasifica como de alto desempeño, los demás cantones se ubican en el extremo opuesto. La Central-GAM también tiene las mayores brechas a lo interno, con doce municipios de valores altos, tres promedios y dieciséis de bajo desempeño.



## OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

### Microempresas nacionales y no exportadoras con amplias dificultades para crecer y sobrevivir

- Empresas grandes y medianas tienen una probabilidad superior al 88% de seguir operando al cumplir cinco años de vida, para las microempresas ese indicador de sobrevivencia es de 61%.
- Del total de microempresas existentes en 2005, el 88,5% de las que prevalecieron mantienen el mismo tamaño de hace doce años.

El panorama de las empresas pequeñas nacionales y las firmas no exportadoras es poco favorable en el país; estas enfrentan mayores limitaciones para mantenerse y crecer en tamaño al llegar a los cinco años.

La sobrevivencia del parque empresarial costarricense se analizó en el *Informe Estado de la Nación 2019*, utilizando como principal fuente de información el Banco Central de Costa Rica para el período 2005-2017.

Este análisis estima que, en promedio, la probabilidad de una empresa costarricense para operar por al menos un año es del 90%, pero al llegar a los cinco el indicador disminuye a 63%. Destacan diferencias importantes en la expectativa de sobrevivir según el tamaño del negocio: mientras las microempresas (diez trabajadores o menos) tienen una probabilidad de 61% de seguir “vivas” a los cinco años, para las medianas y grandes este indicador supera el 88%.

Con respecto a las microempresas, solo la mitad de ellas (52%) alcanza los diez años de existencia, mientras que para el resto de empresas la expectativa es del 80%. En otras palabras, si en menos de diez años las microempresas no logran crecer y dar el salto para convertirse como mínimo en pequeñas (11 a 35 trabajadores), su probabilidad de desaparecer es alta.

Las empresas nacionales tienen mayores dificultades para sobrevivir. Un negocio costarricense tiene una probabilidad de 63% de alcanzar cinco años de funcionamiento, en contraste con 86% para uno extranjero, y la brecha entre ambos aumenta en el tiempo. En el caso de las firmas exportadoras, las posibilidades de subsistencia se mantuvieron por encima del 88% a lo largo de todo el período estudiado, mientras que para las que no venden fuera del país el indicador llegó apenas al 49%. Es decir, de cada 100 empresas no exportadoras, 51 “mueren” antes de los doce años, en tanto que el indicador es de 11 para las que sí venden en el mercado internacional.



Para profundizar en el tema, este *Informe Estado de la Nación 2019* analizó la trayectoria de las empresas que existían en 2005 y que se mantuvieron hasta 2017, mediante la construcción de un “panel puro”, que excluye los negocios que no sobrevivieron y a nuevas empresas que surgieron durante el período de análisis.

A través de este panel de 21.290 empresas, entre 2005 y 2017, se concluye que del total de microempresas existentes en 2005, el 88,5% de las que se mantuvieron tenía el mismo tamaño doce años después. Respecto a las que eran pequeñas (entre 11 y 35 empleados) en 2005, un 31,5% se redujo a micro, un 48% se mantuvo y solo un 20% logró expandirse.

Estos hallazgos refuerzan la importancia de que Costa Rica implemente políticas que no solo se concentren en incrementar el número de emprendimientos, sino que igualmente logren mejorar el crecimiento de las empresas.

Por otra parte, también se estimaron las diferencias en los perfiles de sobrevivencia de las empresas desde el punto de vista regional. Dicho estudio permitió identificar que los negocios de la región Central-GAM, la Huetar Norte y la Huetar Caribe tienen las probabilidades más altas de sobrevivir, con niveles superiores a 63% a los cinco años. Lo contrario sucede con las demás regiones, donde la posibilidad de sobrepasar los cinco años es inferior a 66%. Ello sugiere que en estas zonas las empresas enfrentan condiciones más adversas para desarrollarse. Estas diferencias entre los distintos territorios podrían ser un reflejo de las brechas regionales en el acceso a servicios, la plataforma institucional, la tecnología y la calidad de la infraestructura, asuntos sobre los que conviene ahondar en el futuro.

Asimismo, el análisis clasificó los cantones en cinco grupos de igual tamaño (quintiles) de acuerdo con el nivel de sobrevivencia de sus emprendimientos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto; que determinan la existencia

### Matriz de transición del tamaño<sup>a/</sup> de las empresas costarricenses entre 2005 y 2017



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Jiménez Fontana y Segura, 2019a, con datos del BCCR.



de tres tipos de regiones, según el comportamiento cantonal.

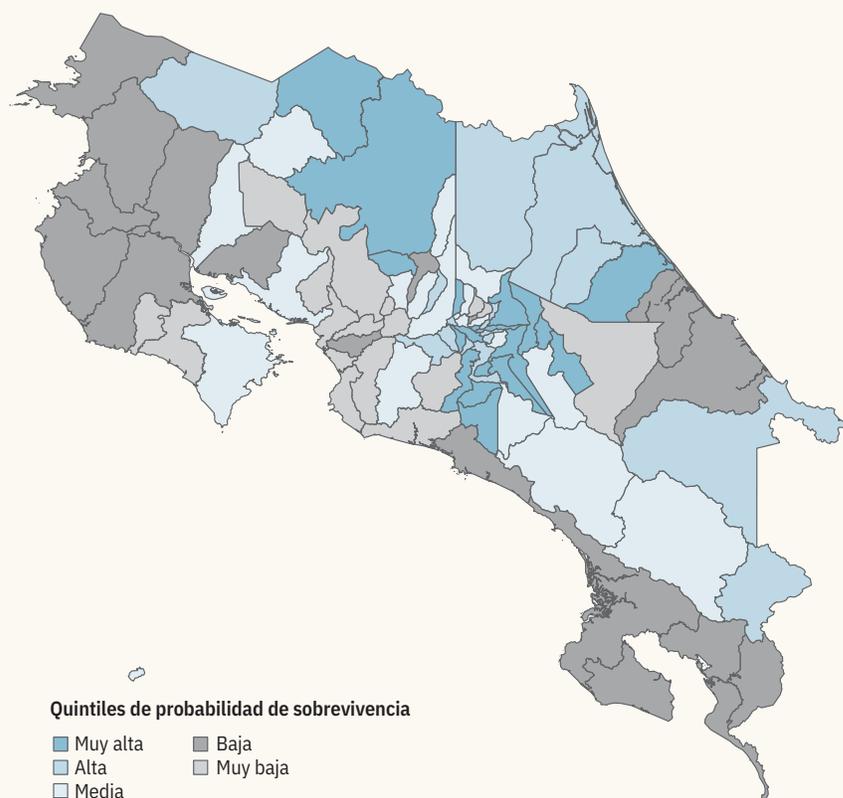
En el primer grupo la mayoría de los cantones tiene bajas probabilidades de sobrevivencia. Así sucede en las regiones Chorotega y Pacífico Central, donde la mayoría de los cantones se encuentran en los quintiles más bajos, y en la Brunca, con solo un cantón en el límite de quintiles altos.

El segundo tipo lo componen las regiones Central-GAM, Huetar Caribe y Central-Periferia, que muestran una gran heterogeneidad interna en el desempeño de las empresas: en ellas coexisten cantones que están en el quintil de muy alta probabilidad de sobrevivencia, con otros de bajas o incluso muy bajas expectativas de vida.

Finalmente, la región Huetar Norte destaca por un comportamiento cantonal homogéneo, con niveles de sobrevivencia altos y muy altos.

Las dificultades para hacer negocios en Costa Rica no afectan de la misma manera a todas las empresas. La apuesta económica del país, centrada en la atracción de inversión extranjera y el impulso a las exportaciones, requiere el complemento de una política de fomento para los sectores tradicionales, especialmente los ubicados fuera del área metropolitana, con el fin de revertir las crecientes brechas territoriales y de productividad que debilitan la economía.

### Costa Rica: probabilidad de sobrevivencia de las empresas al quinto año de vida<sup>a/</sup>, según cantón



a/ La sobrevivencia de las empresas al quinto año de vida por cantón oscila en un rango de 26% a 81%. Los cantones se dividieron en cinco grupos según la sobrevivencia, de la siguiente forma: 54,7% o menos, 54,9%-58,97%, 59,03%-63,94%, 64,83%-67,59% y 67,72% o más.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Jiménez Fontana y Segura, 2019a, con datos del BCCR.





# Armonía con la naturaleza

## NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

Con nuevas fuentes (Waze, Google Maps), este capítulo genera herramientas para el análisis detallado del transporte y la movilidad, y su relación con el ordenamiento territorial, el crecimiento urbano, los cambios demográficos y los impactos económicos, sociales y ambientales derivados de esos procesos.

Se ofrece una serie de aportes en torno al vínculo necesario entre las tendencias recientes del crecimiento urbano y las soluciones de transporte y movilidad. El capítulo presenta un análisis inédito sobre los cambios en los tiempos de viaje en zonas donde se han construido residencias de tipos más densos, como condominios y apartamentos.

Con la base de datos de la aplicación Waze, se logró un nivel muy preciso de detalle en la caracterización de los congestiones viales, hasta tramos de 100 metros. Un primer ejercicio analizó las condiciones de la ruta 39 en tiempos de retraso, cantidad de atascos y saturación de los tramos. También se estudiaron las características del movimiento de la población trabajadora, cómo genera presión sobre esa ruta y en qué puntos, como insumo para el diseño de la política pública.





## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

# Desconexión entre sostenibilidad y agenda de desarrollo limita mejoras en desempeño ambiental

- Se encontraron 3.824 hectáreas dentro de áreas silvestres protegidas (ASP) y 16.385 en humedales invadidas por sembradíos de piña en 2017; mientras que el 25,2% de los cultivos de marihuana erradicados entre 2007 y 2018 estaban también dentro de ASP.
- Consulta realizada por el PEN a las municipalidades evidenció que la mayoría carece de herramientas mínimas, obligatorias y básicas para efectuar la gestión ambiental; y que solo treinta cantones tienen un plan regulador cantonal vigente.

El principal reto de Costa Rica en materia ambiental es lograr una conexión entre la agenda de desarrollo y la sostenibilidad. La persistente falta de balance en el uso de recursos naturales estratégicos, el impacto de la política pública y la brecha entre las expectativas y capacidades en esta área afectan la evolución positiva del desempeño en este campo.

Alcanzar esta conexión implica importantes decisiones en el plano nacional y local, de ordenamiento del territorio, levantamiento y uso de información; también, conlleva crear vínculos entre sectores económicos, sociales e institucionales, que actúen en concordancia con las necesidades de la sostenibilidad, a partir de la planificación, inversión y ejecución de acciones que lleven ese escudo en todos sus procesos.

El recurrente uso insostenible de los recursos naturales estratégicos para el desarrollo es el principal desafío que enfrenta Costa Rica para alcanzar la sostenibilidad en materia ambiental. En el área energética, hídrica y agrícola no se registran avances de fondo en tendencias que han ocasionado

importantes impactos ambientales, locales y globales. Por ejemplo, mantener una matriz energética mayoritariamente dependiente del petróleo, reproducir un sistema de transporte y movilidad altamente generador de emisiones contaminantes ha producido elevados costos para el desarrollo humano. También, se mantiene una gran dependencia de pocos cultivos de exportación con elevado uso de agroquímicos e impacto ambiental, sin que cambien significativamente las prácticas generadoras de contaminación del aire y del agua. En cuanto al tema hídrico, la amplia cobertura de agua continúa en beneficio del desarrollo humano del país; no obstante, se enfrentan retos de gran magnitud como las desigualdades en acceso y consumo, los riesgos futuros de disponibilidad y calidad, derivados del rezago en el tratamiento de aguas residuales.

Por su parte, la conservación es un área estratégica que continúa siendo una fortaleza histórica de la política ambiental. Sus resultados son dispares, hay tanto positivos como negativos. En términos favorables, se mantiene la cobertura forestal y se da un crecimiento de la red de áreas silvestres



protegidas. Pese a lo anterior, existen ecosistemas con débil resguardo en zonas marinas y costeras, cuya calidad se ve comprometida por la cercanía e invasión de actividades productivas, como es el caso de la pesca de tiburones, donde muchas de estas especies han sido declaradas en peligro.

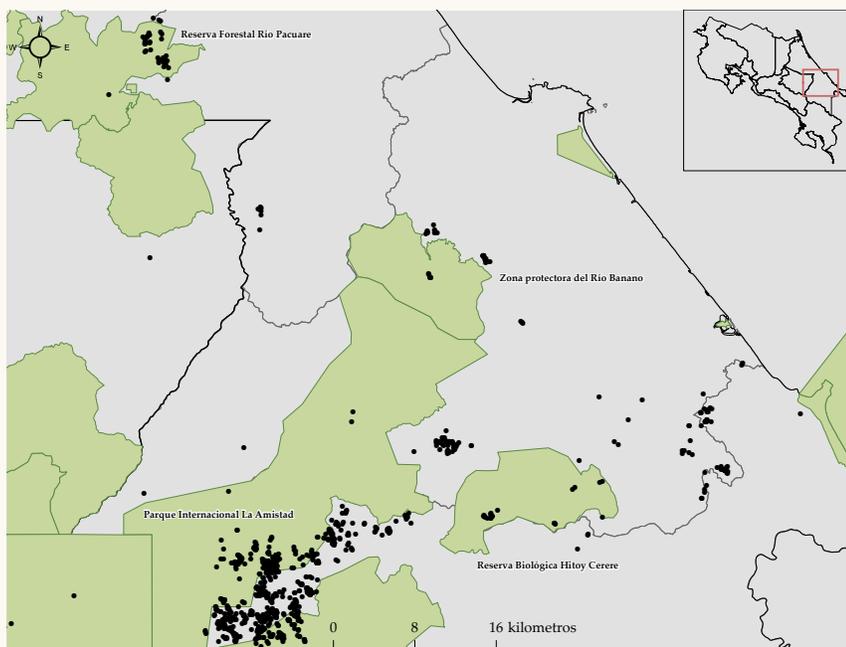
En ese contexto, un factor que influye en la desconexión entre sostenibilidad y desarrollo corresponde a la política pública, que se considera un elemento decisivo en el tipo y nivel de los impactos ambientales. El *Informe Estado de la Nación 2019* encontró que cuando existen herramientas y esfuerzos robustos de la política pública, los logros son innegables y han posibilitado la reserva de una importante base natural para el desarrollo. Sin embargo, en algunas áreas se mantienen políticas de poco alcance que evidencian la carencia de criterios ambientales para el uso de los recursos: los problemas crecientes de contaminación, como es el caso de la dependencia de los hidrocarburos y los agroquímicos, el rezago

en tratamiento de aguas residuales, y los problemas de gestión de residuos sólidos. La falta de fortalezas en la política de transporte y contar con una matriz energética insostenible, genera grandes cantidades de gases de efecto invernadero que aportan al cambio climático y la afectación del aire, sobre todo en zonas urbanas.

Aunque el país cuenta con avances en materia conceptual y normativa en gestión del riesgo de desastre, no se ha conseguido el mismo progreso para reducir el impacto de eventos hidrometeorológicos por la vía de la acción preventiva o el ordenamiento del territorio mediante políticas claras y firmes. Pese a que en 2018 se redujo el número de estos eventos, la cantidad de muertes (13) fue similar al reportado en años con grandes eventos como el huracán Otto o la tormenta Nate.

En otros campos, el descuido y la inercia de la política pública son responsables de afectaciones negativas o crecientes amenazas

### Cultivos de *cannabis* erradicados por las autoridades y áreas silvestres protegidas. 2007-2018



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de González y Muñoz, 2019, con datos del ICD.

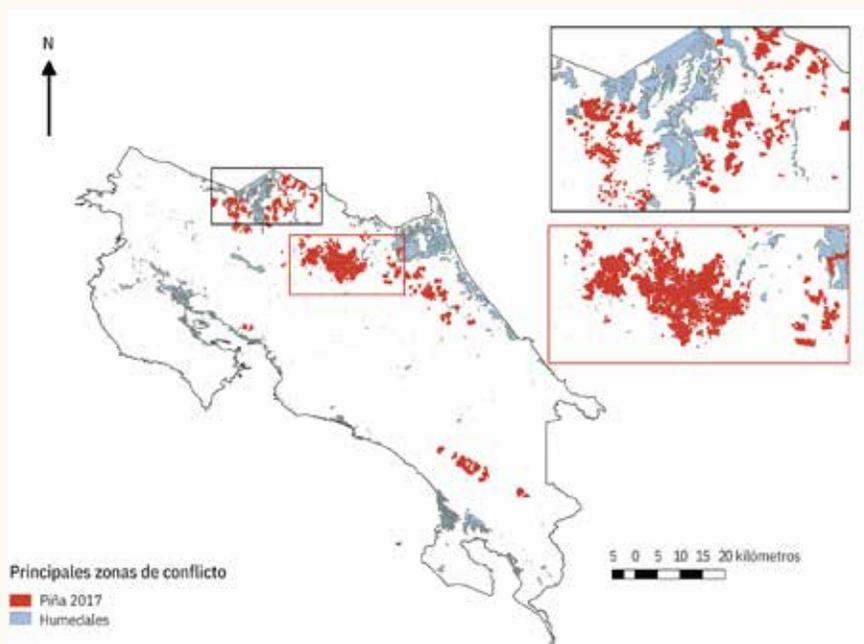


sobre el patrimonio natural. Por ejemplo, el débil cuidado de las ASP ocasiona que se den en ellas cambios de uso o alteraciones derivados de actividades productivas, tanto legales como ilegales. Un análisis acerca de la distribución geográfica de las siembras incautadas de marihuana (*Cannabis spp*), que se llevó a cabo para este Informe, encontró que el 25,2% de los cultivos de *cannabis* erradicados entre 2007 y 2018 estaban dentro de áreas silvestres protegidas, cubriendo un área aproximada a 87 canchas de fútbol. Se agrupan en el sur de la vertiente Caribe en ocho ASP, en especial en la Reserva Forestal Río Pacuare, la Zona Protectora del Río Banano, la Reserva Biológica Hitoy Cerere y, sobre todo, el Parque Internacional La Amistad (PILA); este último concentra el 81% de cultivos erradicados dentro de estas áreas protegidas. La superficie total de las ASP involucradas es de 415.174 hectáreas, para las cuales solo están asignados diez funcionarios del Sinac en la categoría de protección ambiental y manejo de áreas de conservación. No solamente actividades ilegales se han establecido en territorios protegidos, un

estudio elaborado con imágenes satelitales al 2017, halló 3.824 hectáreas de cultivo de piña dentro de ASP y 16.385 en humedales.

Un tercer punto que limita el avance positivo del sector ambiente es la brecha que se genera entre las expectativas y capacidades que dificultan las tareas clave en este tema. En otras palabras, cómo los avances normativos y la expectativa que generan sobre el Estado y su gestión ambiental tienen limitación para convertirse en efectos más concretos. El Estado costarricense cada año aprueba cerca de cien normas de distinto orden. Una buena parte de ellas instaura derechos, obligaciones y prohibiciones, y otra establece regulaciones sobre el uso de los recursos naturales y el territorio. La expansión de las normas ambientales ha ampliado las obligaciones de la institucionalidad pública, que requiere cambios en las limitadas capacidades para cumplirlas. Lo anterior se traduce en debilidades para prevenir y controlar los impactos que las actividades humanas ejercen sobre el ambiente, por ejemplo, en el caso del manejo de los residuos sólidos y la atención a emergencias.

### Cultivos de piña y humedales. 2017



Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de González, 2019b, con datos de Prias-Cenat et al., 2019.

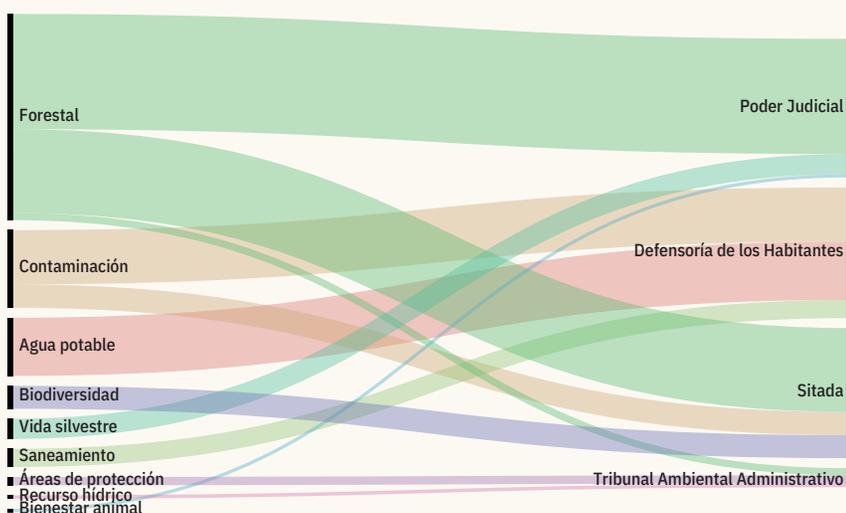
Particularmente, el Informe 2019 analiza el caso de los gobiernos locales, donde se expresa de manera muy clara la brecha entre lo formalmente establecido y las capacidades reales. En temas ambientales, las municipalidades tienen competencias muy relevantes sobre todo en la capacidad de definir herramientas de ordenamiento del territorio, una deuda clave en la gestión ambiental del país. El plan regulador cantonal (PRC), establecido en la legislación desde la década de los años sesenta, no existe en la mayoría de los cantones. Solo en 40 de los 82 tienen un PRC (48,7% del total). En muchos casos (19) se trata de planes parciales; solo 21 contemplan toda la extensión del cantón.

Una consulta realizada para el presente Informe, a la cual respondieron 63 municipalidades, evidenció que la mayoría de estos entes carece de herramientas míni-

mas, obligatorias y básicas para efectuar la gestión ambiental. De los cantones de la consulta, solo treinta tienen un PRC vigente. La mayor parte de los gobiernos municipales que participaron en dicho estudio reportaron disponer de una unidad u oficina con recursos y personal propio, encargada de atender las obligaciones ambientales. Estas son pequeñas, con menos de ocho personas en la mayoría de casos, y apenas en once son más de doce personas. Sin embargo, en general se trata de personal administrativo y no especializado en temas ambientales (57,1% contra 42,9%).

Los conflictos socio ambientales que se presentan en este campo, derivan de la convergencia de tres factores: patrones diversos de uso de recursos naturales estratégicos, que en el balance son insostenibles; áreas de impactos positivos y negativos resultantes del tipo de política pública recibida; y una

### Principales temas de denuncia en materia ambiental, por entidad. 2013-2018



Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Chacón y Merino, 2019 con datos de Sitada, TAA, Defensoría de los Habitantes y Ministerio Público.



brecha entre la expectativa creada por la ampliación de la normativa y la capacidad estatal para su cumplimiento.

En 2018, se realizaron 460 acciones colectivas en todos los temas, según la base de datos del PEN. De estas, 31 fueron sobre asuntos ambientales, especialmente en los temas de pesca, del uso de agroquímicos, equipos de aplicación, de la minería, entre otros.

Los incumplimientos de la sociedad sobre la protección y uso sostenible de los recursos naturales y el territorio derivan no solo en acciones colectivas, sino también en denuncias judiciales formales. El creciente número de denuncias ambientales

evidencia un mayor involucramiento de la ciudadanía. Entre 2013 y 2018, se contabilizaron 26.382, de las cuales el 44,6% fueron tramitadas por el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada), que muestra una creciente importancia en la recepción de este tipo de denuncias; y en menor grado, por el Ministerio Público (29,2%), la Defensoría de los Habitantes (19,6%) y el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA, 6,5%). En este período, más de la mitad de las denuncias tramitadas por el Sitada se cerraron. Es decir, se finalizó la investigación por parte del ente que las tramitó. Del porcentaje restante, un 26,2% se remitió a la dependencia competente para su atención y tan solo un 16,9% se resolvió.





## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

# Construcciones de mayor densidad en la GAM no han contribuido a mejorar problemas de movilidad y transporte

- Del total de edificaciones residenciales construidas entre 2010 y 2018, el 79% son apartamentos.
- Entre 2015 y 2019, en todos los cantones de la GAM aumentaron los tiempos de viaje en horas “pico”. En San José, Montes de Oca, Heredia, Escazú y Tibás el incremento fue superior al 40%.

El crecimiento urbano con más énfasis en la construcción vertical y, en general, de apartamentos, condominios y urbanizaciones, es decir, de mayor densidad que experimenta la Gran Área Metropolitana (GAM), no ha ayudado a aliviar los problemas de transporte y movilidad del país.

Durante cuatro décadas, la GAM exhibió un crecimiento horizontal, lineal, disperso y desconectado que generó una ciudad poco densa, con serios problemas para movilizar a las personas entre sus zonas de residencia y centros de trabajo y estudio. El más reciente *Informe Estado de la Nación 2019* analizó los patrones urbanos más recientes en la GAM (2010-2018), evidenciando que esta sigue creciendo, aunque a un ritmo más lento y con modelos de densidad distintos a los que caracterizaron los decenios anteriores.

El aumento en la cantidad de proyectos residenciales verticales o más compactos ocurre en los bordes de las áreas construidas existentes, o mediante el aprovechamiento de espacios vacíos en las orillas o dentro de áreas urbanas consolidadas, y no por la dispersión de iniciativas de desarrollo urbano lejanas del área construida existente.

Con respecto a la distribución del área de residencias erigidas, Alajuela tiene el mayor espacio construido en los últimos nueve años (2010-2018), cerca del 10% de los proyectos realizados dentro de la GAM y el 6,2% del total nacional. Santa Ana, Escazú y Heredia agregaron alrededor de 2,4 millones de metros cuadrados en residencias, lo que representa el 23% de la GAM y el 13% del país. Cartago, San José y La Unión son el tercer grupo de cantones con mayor volumen de nuevas residencias en la GAM, con cerca del 20%. Por último, Atenas, Moravia, Flores, Santa Bárbara, Poás, Belén, Aserri, Vázquez de Coronado y Alvarado registran la menor construcción residencial dentro de la GAM (menos del 10% del área total).

El Informe 2019 afirma que para el período estudiado, se edificaron cerca de 2.925.262 metros cuadrados destinados a apartamentos. Esto representa cerca del 79% de toda el área construida en el país con ese fin. El cantón central de San José ocupa el primer puesto en este sentido, una tendencia que podría revertir la dinámica de salida de población que mostró este municipio entre los dos últimos censos. Durante este tiempo, la cuarta parte del área en esta modalidad se localizó allí; a nivel nacional, su



magnitud fue equivalente al 20% de todos los nuevos apartamentos.

En la modalidad de condominios, el crecimiento también abarca algunos cantones fuera del centro. En total se construyeron en la GAM cerca de 6.314.582 metros cuadrados entre 2010 y 2018, lo que representa cerca del 70% de todos los condominios edificados en el país. El cantón central de Alajuela se ubica a la cabeza a nivel nacional y durante el período de estudio albergó el 21% de las nuevas construcciones de este tipo dentro de la GAM. El 50% se ubica en seis cantones: San José, Santa Ana, Heredia, Curridabat, Cartago y Escazú.

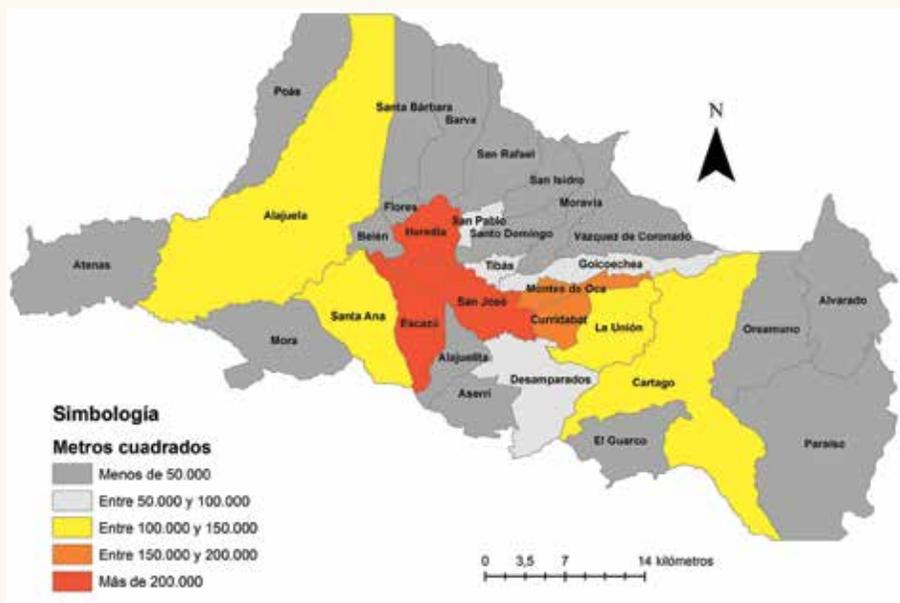
Por su parte, el desarrollo de urbanizaciones en la GAM ha presentado claros patrones de concentración en pocos cantones. Durante los años analizados, se llevaron a cabo proyectos que abarcaron cerca de 955.484 metros cuadrados. De nuevo, el cantón central de Alajuela ocupa el primer lugar: 1 de cada 4 metros cuadrados se localizó ahí. A nivel nacional, el 11% de

las nuevas urbanizaciones se ubicó en este municipio. En Cartago, El Guarco y San Pablo se concentró el 30% construido en la GAM. Los cantones de Heredia, Paraíso, Santa Ana, San Isidro, Goicoechea, Curridabat, Montes de Oca, La Unión, Alajuelita y Escazú agruparon el otro 30%, mientras que los restantes quince cantones, en conjunto, solo acumularon el 11% del área.

Este cambio hacia la densificación de las construcciones de la GAM se puede considerar un patrón positivo a mediano plazo. Si se impulsan políticas de densificación en zonas ya desarrolladas y la expansión de condominios verticales, elementos que aumentan las densidades, se podría albergar parte del crecimiento futuro de la población sin tener que agotar los terrenos disponibles en la actualidad.

Sin embargo, este nuevo modelo de crecimiento urbano no responde a una visión territorial integrada, planificada, con la consideración de todos los elementos que implica un estilo distinto de ciudad (compacta y conectada).

**Nuevas construcciones<sup>a/</sup> de apartamentos en la GAM, según cantón. 2010-2018**  
(metros cuadrados)



a/ Corresponde al valor acumulado en el período 2010-2018.  
Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Sánchez, 2019, con datos del CFIA.



Se constató que en las áreas cercanas a los lugares donde se concentran las construcciones más densas (apartamentos, condominios y urbanizaciones) se registran marcados aumentos en los tiempos de viaje. No es fácil determinar si el tipo de construcción es el causante directo o único de ese problema, pero sí hay evidencia de que ambos factores se presentan de manera simultánea.

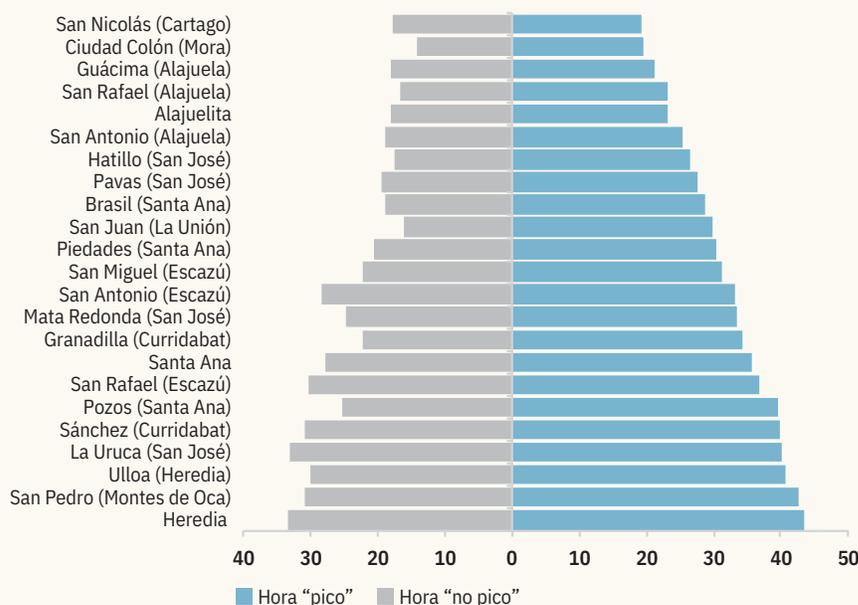
El Informe 2019 realizó un ejercicio que estimó, por una parte, el aumento en tiempos de viaje en congestiónamiento en los cantones de la GAM entre 2015 y 2019, y por otra, cuál ha sido ese cambio en zonas específicas que rodean las construcciones de condominios y apartamentos.

Los cantones de la GAM donde más se han incrementado los tiempos de viaje en horas "pico" son: San José, Montes de Oca, Heredia, Escazú, Tibás, Goicoechea, Desamparados, Santo Domingo, Belén, Curridabat, Moravia y Santa Ana. Estos casos presentan un crecimiento mayor al

40% en solo cinco años. Existe un segundo grupo que también presenta un fuerte incremento en los tiempos de traslado durante los últimos cinco años (entre 30% y 40%): Aserri, Vázquez de Coronado, Alajuela, San Pablo, La Unión y Flores. Un tercero está compuesto por los cantones de Alajuelita, Santa Bárbara, Cartago, Oreamuno, San Isidro, Paraíso y Atenas. En estas zonas el incremento en los tiempos de viaje en horas de congestiónamiento oscila entre 25% y 30%.

Además de establecer que los tiempos de desplazamiento están aumentando y, que ha empeorado el problema general del transporte y la movilidad, se estudió la relación entre la construcción de condominios y apartamentos y el crecimiento en esos tiempos, no en términos estrictamente causales, sino para observar si presentan una lógica de desarrollo que considere paralelamente la mejora del transporte y la movilidad; tomando en consideración los datos de las obras que estaban en construcción durante el periodo 2013-2018.

**Aumento promedio en los tiempos de viaje en las zonas de influencia de los condominios y apartamentos en la GAM. 2015-2019**  
(porcentaje)



Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Sánchez, 2019.



Los resultados del análisis indican que, en promedio, los tiempos de viaje en estas áreas aumentaron en un 31,6%. Los mayores incrementos se registraron en las zonas de influencia de los condominios y apartamentos de los distritos central y Ulloa de Heredia, San Pedro de Montes de Oca, La Uruca en San José, Sánchez en Curridabat y Pozos en Santa Ana. En estos lugares el aumento en horas “pico” superó el 40% en los últimos cinco años y el 30% en horas “no pico”.

En los condominios ubicados en San Rafael (Escazú), Santa Ana, Granadilla (Curridabat), Mata Redonda (San José), San Antonio (Escazú), San Miguel (Escazú) y Piedades (Santa Ana) los valores rondaron entre 30% y 40% en horas “pico” y entre 20% y 30% en horas “no pico”. Por último, los condominios de los distritos de San Juan (La Unión), Brasil

(Santa Ana), Pavas (San José), Hatillo (San José), San Antonio (Alajuela), Alajuelita, San Rafael (Alajuela), Guácima (Alajuela), Ciudad Colón (Mora) y San Nicolás (Cartago) experimentaron un crecimiento del 20% al 30%.

De este modo, el estudio muestra que los procesos paralelos que van configurando el desarrollo urbano del país, unidos a las serias deficiencias de planificación en materia de transporte y movilidad, generan grandes presiones sobre la calidad de vida de las ciudades. El vínculo entre las nuevas construcciones y el congestionamiento vial es un reflejo claro de la ausencia de herramientas robustas de ordenamiento territorial, y puede impedir que se aproveche de manera adecuada la tendencia a un crecimiento más denso.



## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

# Novedosas herramientas permiten analizar con detalle saturación vial en la ruta 39

- En la ruta 39, en dirección este-oeste, el atasco en hora “pico” genera en promedio un retraso de 9 minutos por cada tramo de 100 metros.
- Las 246.704 personas que ingresan y salen diariamente del cantón central de San José imponen una alta presión al congestionamiento en la ruta 39, ya sea al cruzarla de forma transversal o al usar tramos de esta.

Un estudio realizado para el *Informe Estado de la Nación 2019*, utilizó nuevas herramientas para analizar con detalle la dinámica vial de la ruta 39 o carretera de circunvalación, la cual es clave para la zona central del país; generando aportes inéditos para la toma de decisiones políticas en materia de transporte y movilidad.

A partir de la base de datos de la aplicación Waze, se usaron más de 52 millones de registros de atascos capturados durante todo el año 2018. Por ejemplo, se logró caracterizar una ruta por tramos de cien metros y determinar cuántos embotellamientos ocurren a lo largo de un año, a qué horas, en qué direcciones y cuánto tiempo de atraso generan.

Los patrones de movilidad en la ruta 39 se determinaron con respecto a la interacción de tres variables específicas: el grado de atasco derivado del flujo vehicular según la hora, el sentido del recorrido, y la presión que generan las personas que se trasladan en zonas de influencia de la carretera para llegar a sus lugares de trabajo y residencia.

La primera parte del estudio se enfocó en dos momentos de uso intensivo de la ruta: horas “pico” de la mañana, entre 5 y 7 am, y por la tarde, entre 4 y 6 pm, de lunes a viernes. Los resultados muestran que, en la dirección este-oeste, en esas horas de la mañana, los primeros puntos críticos se concentran en pocas secciones, sobre todo en los alrededores del paso a desnivel de la fuente de La Hispanidad, la rotonda de las Garantías Sociales y el paso a desnivel de la Y Griega. A partir de Hatillo, el patrón cambia y se observa una larga serie de segmentos consecutivos de alto congestionamiento, desde la intersección con la ruta 27 hasta convergir con la autopista General Cañas. En contraste, en la dirección oeste-este los valores más elevados están en la intersección con la autopista General Cañas. Sin embargo, cerca de Zapote y hasta Guadalupe de nuevo los atascos ocurren a lo largo de un importante número de tramos sucesivos. El retraso promedio por segmento (cada uno de 100 metros) durante las horas “pico” en la mañana es de aproximadamente 5 minutos en ambas direcciones.



Por su parte, en horas “pico” de la tarde, para ambos sentidos de circunvalación, el panorama es más grave. El retraso promedio en dirección este-oeste es de 9 minutos, 4 más que en la mañana; mientras que en el sentido oeste-este, el retraso por segmento es menor y cercano a 6 minutos, pero siempre superior al de la mañana.

Con respecto al análisis de la presión generada por las personas al utilizar la ruta 39 o circunvalación, se estudiaron dos factores: el contexto demográfico en que se ubica la carretera, es decir, la que se ocasiona por las poblaciones más cercanas a la llamada “circunvalación”; y la que se produce por el desplazamiento de las personas para llegar a sus lugares de trabajo.

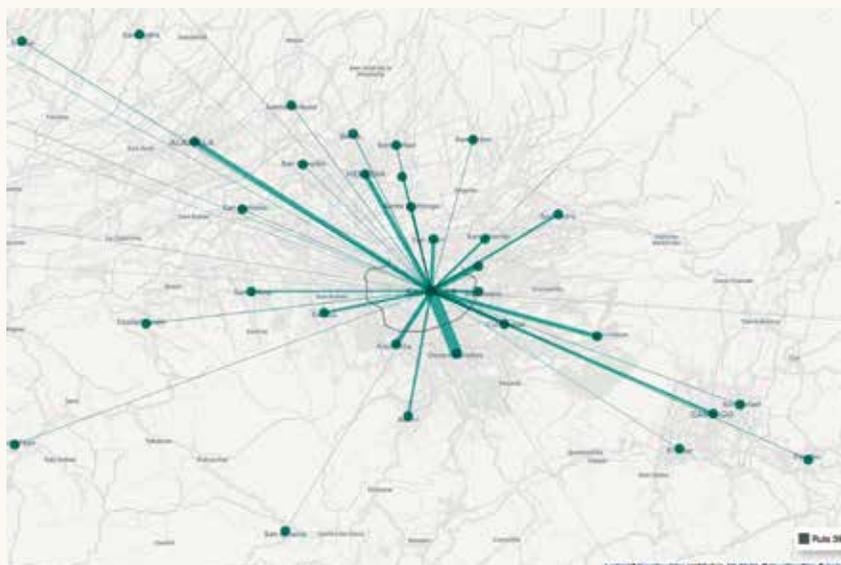
Los datos evidencian que la presión que se genera por las localidades más cercanas es más elevada en los sectores sur y oeste, específicamente en cuatro de los distritos más poblados del país: Pavas, Hatillo, San Sebastián y La Uruca. También se analizó la población joven que se desplaza a sus centros de estudio. Los valores más elevados se

encuentran en el noroeste de la carretera, en Pavas y La Uruca. En este último distrito, cerca de un 40% de la población tiene edad para asistir a centros educativos. Sin embargo, en el sur de la ruta también se identificaron casos, como Hatillo o San Sebastián, con valores relativamente altos y cercanos a un 30%.

Al analizar el desplazamiento de la población a sus centros de trabajo, la presión sobre la ruta 39 se observa en cuatro tipos de movimientos: desde otros cantones hacia el cantón de San José; desde San José hacia otros cantones; entre cantones distintos de San José que podrían utilizar o atravesar el anillo de circunvalación; y el de las personas que viven y trabajan en San José.

En el primer tipo de movimiento, hay más de 200.000 personas que hacen este recorrido. La circulación más fuerte ocurre desde Desamparados, con más de 28.000 personas, cerca del 14,2% del desplazamiento estimado. Le siguen, con grandes diferencias Goicoechea, Heredia, Alajuela, Alajuelita, La Unión, Tibás, Cartago, Curridabat y Aserrí.

### Movimiento tipo 1: red de desplazamiento de población hacia el cantón de San José



Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Durán-Monge, 2019 con datos del INEC y CCP.



Estos diez cantones explican el 61,4% del flujo y dan cuenta de ingresos hacia San José desde muy diversas direcciones, pero también en distintas medidas.

El segundo movimiento, desde San José hacia otros cantones, tiene un volumen menor. Representa poco menos de una cuarta parte del número de personas estimadas en el primer tipo de movimiento. Los flujos más relevantes se dirigen a Escazú, Heredia, Montes de Oca, Alajuela, Santa Ana, Belén, Goicoechea, Desamparados, Curridabat y Tibás. En conjunto, este grupo de destinos concentra el 83,1% de los traslados. Aunque los desplazamientos ocurren en distintas direcciones, el más fuerte se dirige hacia el oeste, y también requiere en muchos casos pasar por la ruta 39.

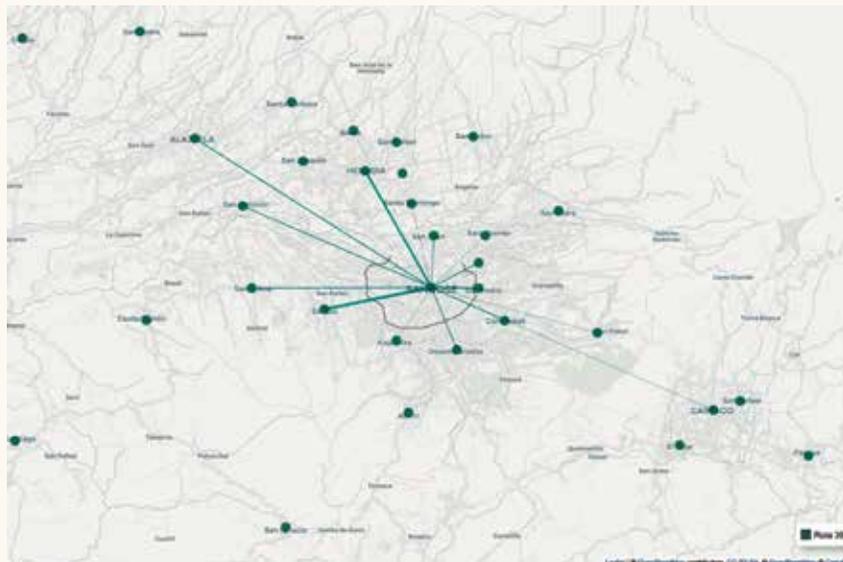
A nivel nacional, los traslados entre cantones distintos a San José son efectuados por cerca de 384.000 personas. Además, son muy diversos: se registran 4.310 combinaciones. Los mayores flujos ocurren entre

Alajuela y Belén, Alajuela y Heredia, San Rafael y Heredia, Barva y Heredia, entre otros. No obstante, ninguno de estos supera el 2% del total.

En el cuarto tipo de movimiento, cerca de 80.000 personas, es decir, el 63,5% de la población ocupada labora en el municipio. El 74,1% de quienes viven y trabajan en el cantón de San José proviene de cinco distritos del sur y el oeste de la ruta 39: Pavas, Hatillo, San Sebastián, La Uruca y San Francisco de Dos Ríos.

Además de analizar los flujos de población entre cantones, el *Informe Estado de la Nación 2019* realizó por primera vez una estimación de la presión que generan los dos primeros tipos de desplazamiento, es decir, desde y hacia el cantón de San José, sobre la ruta 39. Para efectos del análisis se consideraron 22 puntos de entrada y salida a lo largo de los casi 15 kilómetros de la carretera de circunvalación, que están conectados a vías principales.

## Movimiento tipo 2: red de desplazamiento de población desde el cantón de San José



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Durán-Monge, 2019 con datos del INEC y CCP.



La presión es más intensa en los sectores noroeste, este y sureste de la ruta. El de mayor presión corresponde al noroeste de la carretera, con un valor que supera las 64.000 personas. A través de seis puntos de acceso confluyen importantes traslados desde y hacia cantones como Alajuela, Escazú, Heredia, Santa Ana y Belén, entre otros.

Con niveles muy elevados de presión le sigue el sector este de la carretera, con un valor estimado cercano a 60.000 personas. Los principales cantones relacionados con estos flujos son Goicoechea, Vázquez de Coronado, Montes de Oca, Moravia, La Unión, Curridabat y Cartago.

En tercer lugar, en el sector sureste del anillo hay una presión estimada de poco más de 52.000 personas, que se relaciona en

gran medida con los flujos de los cantones de Desamparados, Curridabat, Cartago y La Unión. Finalmente, llama la atención que Hatillo aparece con los valores más bajos. Esto se explica por los menores flujos de personas que ingresan a través de este sector, que se relaciona principalmente con dos cantones: Alajuelita y Aserri.

Las nuevas herramientas, que sirvieron de base a estos estudios, brindan sustento para pensar, diseñar y ejecutar política pública apoyada en evidencia, tanto en aspectos puntuales –intervenciones directas sobre la infraestructura–, como en elementos más estructurales –la elaboración y puesta en marcha de instrumentos robustos de ordenamiento territorial–, que comiencen a incorporar el transporte en la planificación del desarrollo urbano.



# Fortalecimiento de la democracia

## NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

El estudio del cambio de largo plazo en los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia, basado en un reprocesamiento de la serie de datos de la encuesta Barómetro de las Américas, de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos), permitió conocer los riesgos para la estabilidad democrática por el eventual fortalecimiento de grupos con inclinaciones antiliberales y antidemocráticas.

La correlación entre los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia y la adscripción a los “mitos fundacionales” que definen la identidad política en Costa Rica, brinda la base para una reflexión sobre la resiliencia de la democracia y su supervivencia.





## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

# Respuesta oportuna del sistema político evita crisis, pero desencadena aumento de conflictos sociales

- En el primer año de la Administración Alvarado Quesada se aprobaron 117 leyes, de las cuales 36 se catalogan como legislación sustantiva, convirtiéndose en la primera legislatura de un período constitucional con mayor producción legislativa desde 1986.
- Durante los primeros ocho meses de la actual administración, se realizaron 459 acciones colectivas, lo cual representa un aumento en contraste con el último año de la Administración pasada, en donde se registraron 176 acciones colectivas, cifra más baja desde 1992.

El sistema político costarricense enfrentó uno de los escenarios más complicados para la gobernabilidad durante 2018 y 2019. A pesar de esta situación, las reacciones imprevistas pero oportunas del sistema político evitaron una crisis; sin embargo, estas respuestas ocasionaron un aumento en las movilizaciones sociales en todo el país.

El más reciente Informe Estado de la Nación 2019 señala que las atípicas elecciones presidenciales de 2018 reconfiguraron el escenario político y provocaron una combinación adversa para la gobernabilidad: un Ejecutivo débil con la fracción legislativa más pequeña que algún Gobierno haya tenido al inicio de su gestión, en la historia democrática de Costa Rica; y un Congreso fragmentado, en el cual la oposición es liderada por partidos confesionales evangélicos, y no por los partidos tradicionales.

En respuesta a la debilidad con la que llega el partido en control del Ejecutivo y su limitado margen de maniobra en el Legislativo, el sistema político reacciona y opta por

armar dos coaliciones políticas: una de gobierno y otra legislativa.

El origen de la primera se remonta a marzo del 2018 y se fraguó con el acuerdo de un gobierno de unidad nacional respaldado por el candidato presidencial Carlos Alvarado y el excandidato Rodolfo Piza. Como parte de ese acuerdo, los firmantes se comprometieron a integrar el gabinete con representantes de sus agrupaciones. Además de este compromiso formal entre los líderes del PUSC y del PAC, la composición del gabinete que tomó funciones en mayo del 2018 incluyó figuras del PLN y del Frente Amplio.

En el ámbito legislativo, el impulso de la agenda fiscal por parte del Gobierno, una apuesta arriesgada dado su frágil capital político, facilitó las condiciones para que un conjunto de fuerzas políticas afines a esa iniciativa se articulara en una coalición legislativa de facto que incluía al PAC, al PLN y al PUSC. La suma de estos apoyos fue determinante para que en diciembre del 2018 se aprobara la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Estas dos alianzas



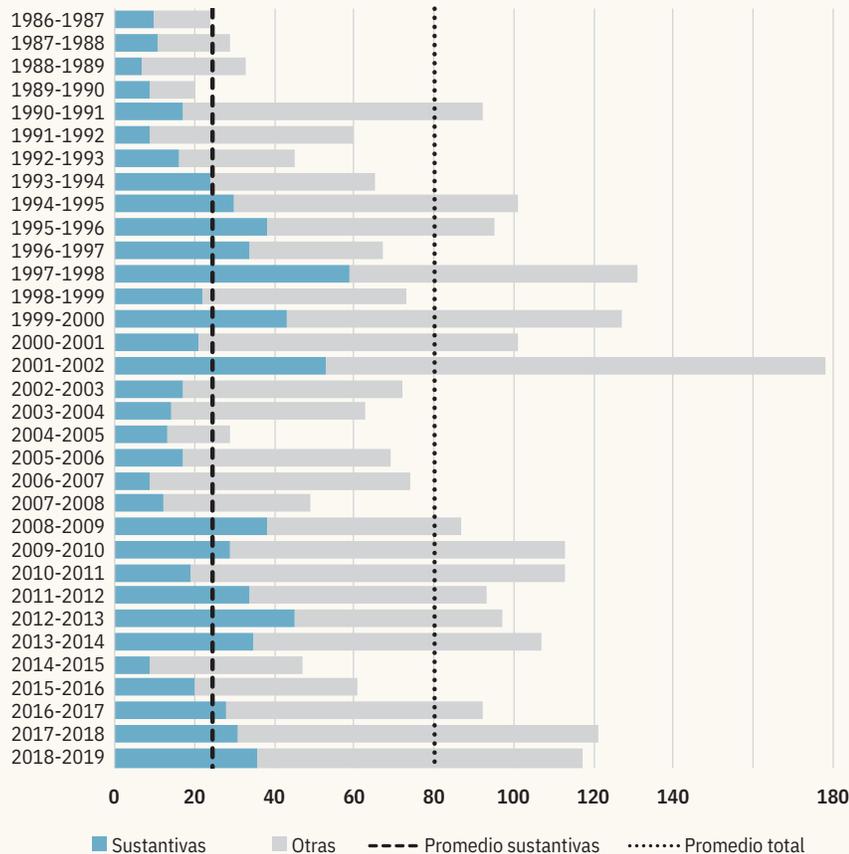
le devolvieron funcionalidad al sistema político y permitieron aprobar iniciativas que no hubieran sido posibles en su ausencia.

Por ejemplo, como parte de estos resultados, la legislatura que comprende el período de mayo 2018 a abril 2019 fue una de las más productivas desde que se tienen registros. En estos doce meses se votaron afirmativamente 36 leyes que tuvieron un impacto en el desarrollo humano del país (sustantivas), lo cual representa cinco más que el año anterior. Comparando el período 1986-2019, esta producción de legislación sustantiva no está entre las más altas, pero sí es superior al promedio del período y constituye el primer año, de cualquier administración, con mayor cantidad de leyes sustantivas.

En un análisis en profundidad de esta legislación aprobada en el primer año, se identifican leyes de alto impacto para la sociedad. Una de ellas es la que permite la pérdida de credenciales de los diputados por la violación al deber de probidad (Ley n° 9571). También se aprobaron leyes de relevancia para el sistema de justicia, como la Ley de Justicia Restaurativa (Ley n° 9582), la Ley de Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas (Ley n° 9593) y la Ley de Derecho al Tiempo (Ley n° 9685). Cabe resaltar la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley n° 9635) y la ratificación de la reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, en este período disminuyó la cantidad de leyes sin sustento económico. La

### Cantidad de leyes aprobadas por año legislativo, según tipo



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Herrera Rodríguez, 2019, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.



proporción de leyes sustantivas que requieren recursos económicos y a las cuales no se les asignan fue de un 22%, el porcentaje más bajo desde 1990.

En cuanto a la gestión del Poder Ejecutivo, durante el primer año de la Administración Alvarado Quesada se aprobaron 390 decretos, de los cuales 109 fueron de alto alcance. Esta cifra se encuentra en valores similares a los primeros años de los gobiernos Solís Rivera (108 decretos) y Chinchilla Miranda (114 decretos). Las tres administraciones tuvieron, en su primer año, valores levemente por debajo del promedio anual de 118 decretos de alto alcance desde los noventa.

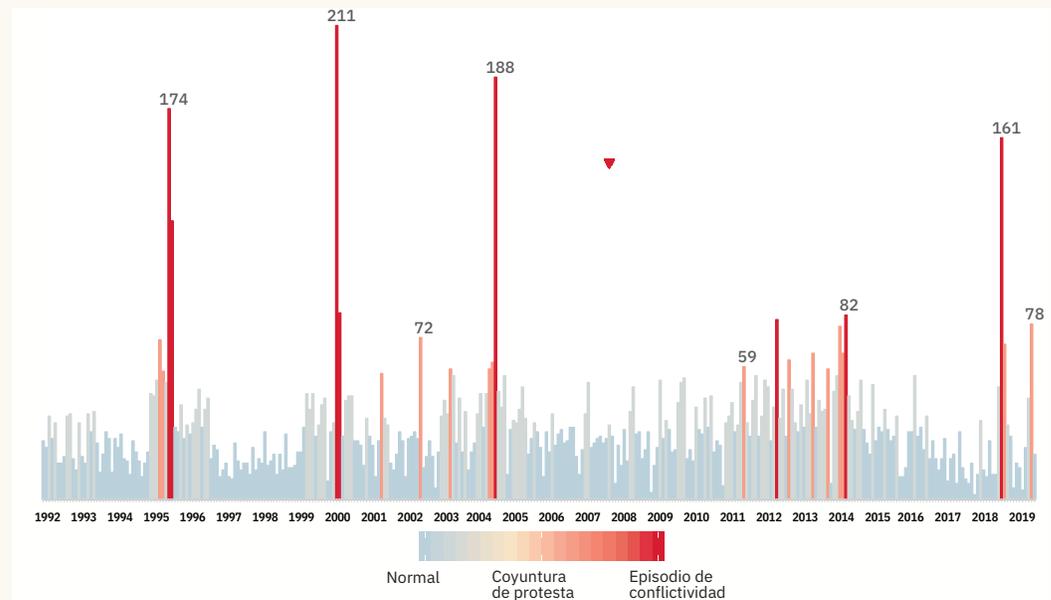
Estas reacciones por parte del sistema político, entre ellas la polémica por la aprobación de la reforma fiscal en 2018, rompieron el escenario de paz social de los últimos cuatro años. La combinación de las tensiones sociales y políticas derivadas de las

disputas, así como las reivindicaciones de los sectores desatendidos por las autoridades, crearon las condiciones para la conjugación de frecuentes movilizaciones en todo el país.

De acuerdo con la base de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, que tiene registros desde enero de 1992, el 2017, bajo la Administración Solís Rivera (2014-2018), culminó con la menor conflictividad desde 1992, ya que solo ocurrieron 176 acciones colectivas en todo el año. Mientras que el 2018, en tan solo ocho meses de gobierno de Alvarado Quesada, registró 459 conflictos sociales.

Fue un año muy dinámico, con múltiples actores y demandas que se activaron, en su mayoría, entre agosto y octubre. Setiembre –con 161 acciones colectivas– y octubre –con 69– fueron los de mayor actividad social. Lo sucedido en 2018 constituye el cuarto episodio de conflictividad más

### Acciones colectivas por mes. Enero de 1992-abril de 2019



▼ En 2007, la base de datos no registró el “pico” de acciones colectivas en torno al referéndum sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos, porque en ese contexto la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, entre las posiciones a favor y en contra del tratado, y no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Gómez Campos y Cerdas, 2019, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

importante de toda la serie histórica de datos sobre protesta ciudadana desde los años noventa.

La reforma fiscal, uno de los principales detonantes de las movilizaciones efectuadas durante el segundo semestre de 2018, fue responsable de 220 de las 459 acciones colectivas del año. Este tema convocó a gremios sindicales, grupos de ciudadanía en todo el país, estudiantes universitarios, productores agropecuarios, empresarios de la industria alimentaria y grupos indígenas, entre otros. Estudiantes de secundaria también realizaron bloqueos y manifestaciones para pedir la suspensión de las pruebas de bachillerato debido a la pérdida de clases por la huelga contra el plan fiscal.

Este escenario refleja un descontento acumulado de diversos sectores que, en varios casos, sumaron sus demandas a las protestas organizadas, en su mayoría por gremios sindicales en el marco de la oposición a la reforma fiscal. En un inicio las huelgas fueron convocadas por el sector sindical costarricense (SEC, ANDE, ANEP, Undeca, entre otros); sin embargo, otros actores sociales calificaron la reforma de regresiva y se unieron al movimiento de oposición.

Además del comportamiento de la protesta social en el primer año, los datos de opinión pública sobre evaluación del Gobierno

(Unimer, 1995-2012 y CIEP-UCR, 2012-2019) muestran que, desde el inicio, el Gobierno del presidente Alvarado contó con la menor valoración positiva por parte de la ciudadanía. En promedio, en tres mediciones, solo un 31% de los ciudadanos opina favorablemente sobre la labor desarrollada.

En el contexto de un gobierno débil frente a los grupos de presión y en la opinión pública, los cambios en el gabinete se vuelven más habituales y ocurren más temprano, pues inician desde el primer año de gobierno. En las Administraciones 2010-2014 y 2014-2018, la rotación de gabinete ocurrió mayoritariamente en los dos primeros años de gobierno, con un 71% y un 62%, respectivamente.

Por medio de nueva información recopilada fue posible determinar, por primera vez, los motivos por los cuales los ministros y ministras han dejado el gabinete durante los últimos cuarenta años: desgaste político, razones personales y traslados dentro del gabinete. Se determinó que un 47% de los casos de salidas de ministros se debe al desgaste político. Los ministerios con mayor rotación son Presidencia, Comunicación, Hacienda, y Seguridad Pública y Gobernación, con diez, nueve y ocho rotaciones de ministros, respectivamente.



## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

# Perfiles de apoyo ciudadano a la democracia experimentan fuerte reacomodo en los últimos cuarenta años

- En 2018, un tercio de los ciudadanos costarricenses era ambivalente: personas descontentas con la política y de tolerancia intermedia; una especie de “demócratas a medias”.
- En ese mismo año los *liberales semidemócratas*, que privilegian la tolerancia versus el apoyo al sistema, representaban un 14%, y los *demócratas liberales*, que se consideran los ideales, constituyen un 12%.

Un estudio especial, llevado a cabo para el nuevo *Informe Estado de la Nación 2019*, logró analizar con precisión los cambios en los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia costarricense e identificar grupos de ciudadanos que hasta ahora no habían sido observados.

Para ello, se efectuó una exploración novedosa sobre la composición, la naturaleza y los cambios a lo largo de cuarenta años (1978-2018) de una tipología de perfiles de apoyo a la democracia, tanto aquellos favorables a esta, como de quienes la adversan. Esta información es de gran valor, ya que se sabe muy poco de la evolución en el tiempo de los grupos de apoyo al sistema político y sus potenciales implicaciones para la estabilidad democrática.

Por medio de este estudio, se construyeron veinticinco perfiles de demócratas y antidemócratas. Existe una rica combinación de arquetipos clásicos, como los *autoritarios*, los *anarquistas*, los *demócratas liberales* y otros arquetipos que no han sido examinados hasta ahora, tales como los *demócratas*

*semiliberales* y los *liberales semidemócratas*. Es precisamente esta combinación de perfiles tradicionales e innovadores lo que le da una enorme riqueza a este aporte.

Para simplificar el análisis de los resultados, se seleccionaron seis de los veinticinco perfiles creados: los *demócratas liberales*, los *ambivalentes*, los demócratas *semiliberales*, los *liberales semidemócratas*, los *anarquistas*, y los *autoritarios*.

Los *demócratas liberales* son lo que podrían considerarse “los demócratas perfectos”, pues tienen los niveles más altos de tolerancia y de apoyo al sistema. Son personas que, en todos los asuntos consultados, dan respuestas favorables a la democracia. Si en una sociedad predomina este grupo, la supervivencia de la democracia está fuertemente resguardada. En el extremo opuesto se ubican los *autoritarios*, cuya mezcla de bajo apoyo al sistema y baja tolerancia es la peor combinación posible para la estabilidad política. En el medio se ubican grupos cuyas actitudes privilegian más el apoyo al sistema que la convivencia, o al revés.



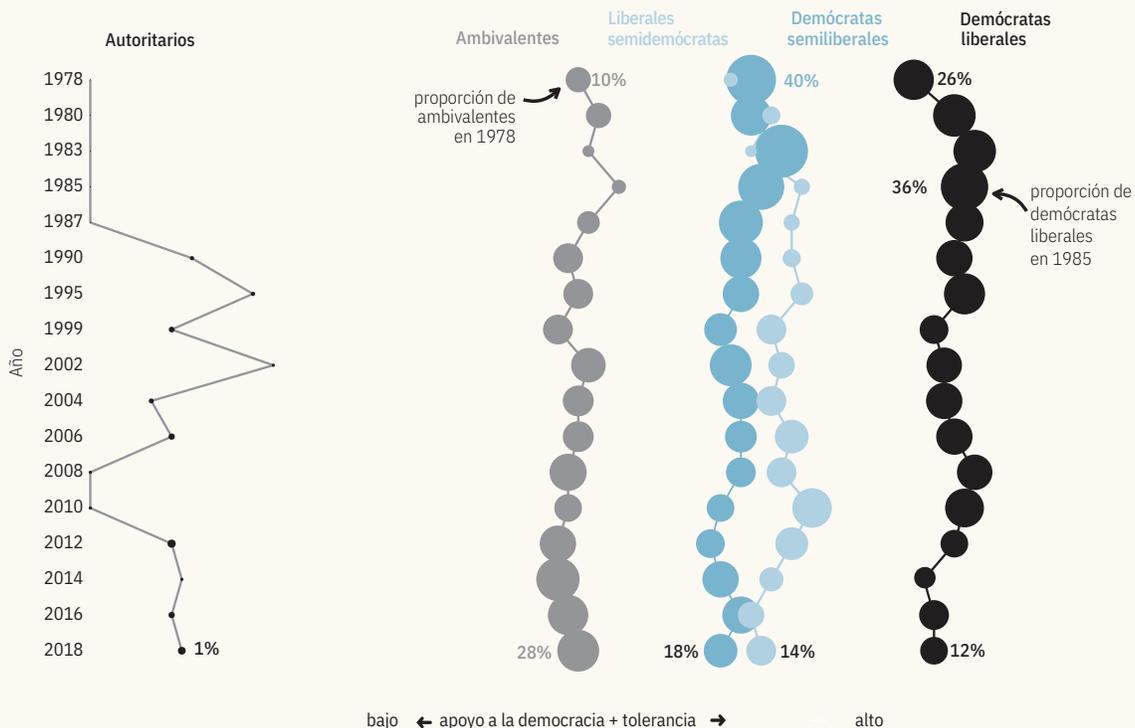
Asimismo, los hallazgos del estudio evidenciaron los cambios experimentados por los demócratas desde 1978-2018 y las implicaciones que esto conlleva. En 2018, un tercio de los ciudadanos costarricenses era ambivalente. Estas son personas descontentas con la política y de tolerancia intermedia; es decir, son una especie de “demócratas a medias”. Tienen opiniones ambiguas, si no contradictorias, con respecto a la democracia y sus opiniones son consistentes con concepciones delegativas del sistema político, es decir, afines a un régimen en el que los ciudadanos participan como audiencias pasivas.

Además, uno de cada cinco costarricenses era *demócrata semiliberal*, lo cual significa que combina un alto apoyo al sistema con una tolerancia media de las diferencias

sociales. Entre estos dos grupos se concentra casi la mitad de la población (46%). Les siguen los *liberales semidemócratas* (14%), que privilegian la tolerancia versus el apoyo al sistema, y los *demócratas liberales* (12%), que como se ha dicho son los demócratas ideales.

Con respecto a la evolución de los grupos identificados en las últimas cuatro décadas, se señala que, en 1978, cuatro de cada diez costarricenses eran demócratas *semiliberales* y uno de cada cuatro era *demócrata liberal*. Esto significa que estos dos arquetipos aglutinaban a dos terceras partes de la ciudadanía (66%). El tercer segmento de relevancia era el de los *ambivalentes*, pero con un lejano 10% de la población. Los liberales *semidemócratas* y los *demócratas “liberales”* (apoyan a la democracia, pero

**Evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica. 1978-2018**  
(porcentajes)



Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Gómez Campos, 2019, con datos de la Encuesta “Barómetro de las Américas”, Lapop 2018.



son altamente intolerantes) concentraban un 9%.

En cuarenta años la composición de los demócratas y antidemócratas experimentó cambios de gran magnitud y calado. El análisis de largo plazo apunta a que, a finales de los años setenta, durante los ochenta y hasta 1999, la sociedad costarricense estaba compuesta por grupos mayoritarios de *demócratas semiliberales* y *demócratas liberales*. Mientras que en las dos primeras décadas del presente siglo la sociedad transitó, gradual pero progresivamente, hacia una comunidad de *ambivalentes* y demócratas *semiliberales*, combinados con grupos de *liberales semidemócratas* y *demócratas liberales* de similares proporciones.

Una descripción de los cambios perfil por perfil ayuda a comprender la dirección y magnitud de las variaciones entre grupos. En términos generales, los *demócratas liberales* hoy son menos que en el último cuarto del siglo XX, período en el cual fueron el segundo grupo más importante. Los *demócratas semiliberales* también son menos en la actualidad y constituyen el grupo que sufrió la mayor pérdida de ciudadanos entre los perfiles estudiados; pasaron de ser el grupo de mayor adhesión en 1978, al segundo en importancia en 2018. A su vez, los *liberales semidemócratas* muestran un comportamiento oscilante: a inicios de siglo tuvieron un repunte, pero disminuyeron una década después. El arquetipo ganador neto en estas modificaciones es el de los *ambivalentes*. Este grupo se multiplicó por tres en cuatro décadas (pasó del 10% al 28%), debido a que absorbió las salidas de los otros perfiles.

Por otra parte, dicho estudio indagó sobre los atributos sociodemográficos y las actitudes políticas características de los distintos tipos de perfiles, y si esas han variado con el tiempo. El Informe Estado de la Nación señaló que la base social de los perfiles de los grupos de apoyo es heterogénea, es decir, los individuos que exhiben un perfil determinado no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social.

Los principales hallazgos revelan que entre los *demócratas liberales* las características dominantes en 2018 son: hombres, mayores de 55 años, con educación universitaria y residentes de zonas urbanas. En 1983 este grupo lo conformaban predominantemente mujeres y menores de 34 años. En lo que respecta al ámbito político, su ideología es más de derecha, aunque en 2018 un poco menos que en 1983 (73 versus 58); su participación electoral más allá del voto se ha reducido y la evaluación del gobierno se ha deteriorado.

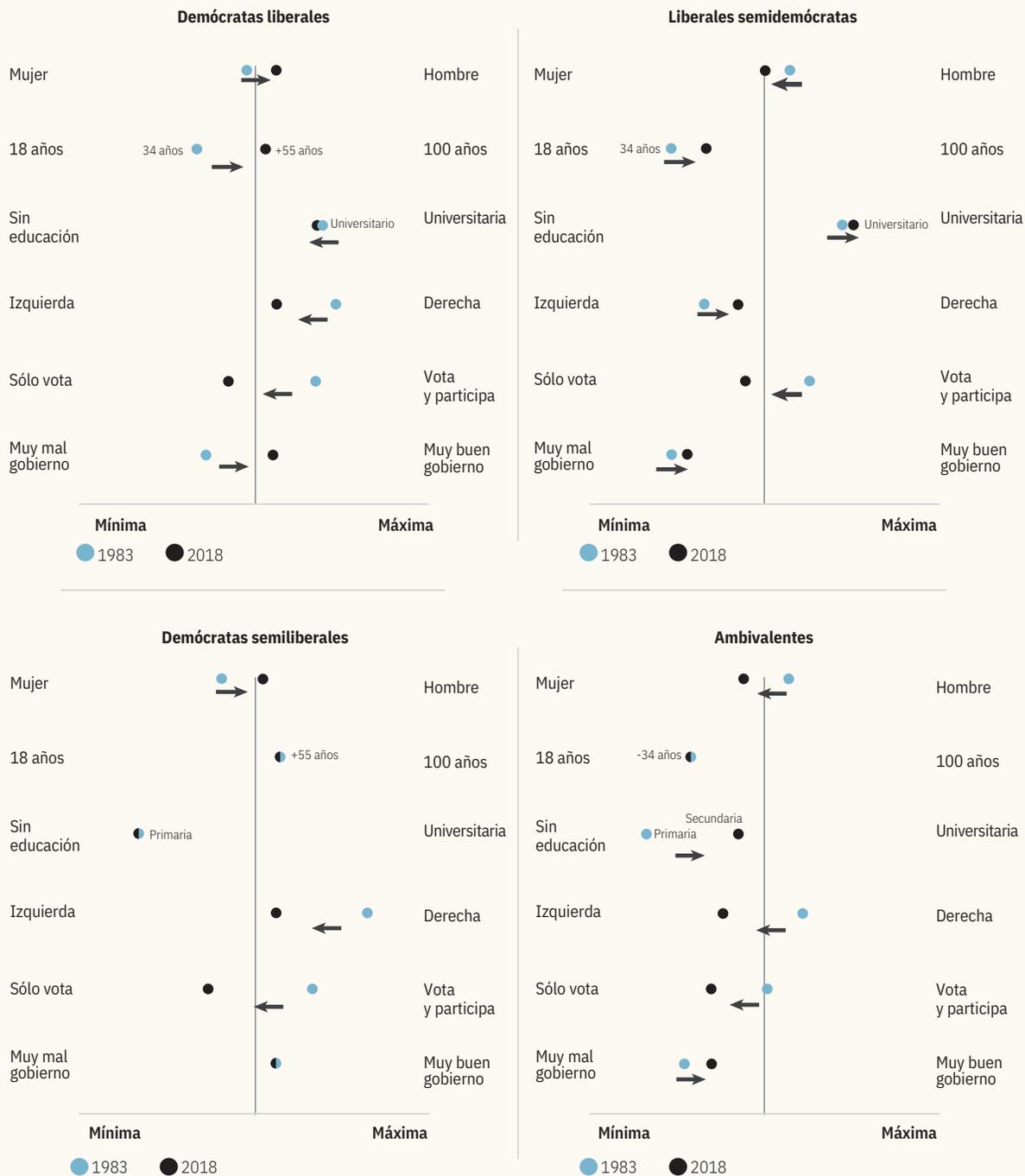
Los *liberales semidemócratas* y los *demócratas semiliberales* de 1983 y 2018 son muy consistentes en su composición social. En el primer grupo predominan, en ambos momentos, personas de entre 34 y 54 años y quienes tienen formación universitaria. En el ámbito político su ideología es de izquierda, se ha reducido su concurrencia a las urnas y su involucramiento en campañas, pero su evaluación del gobierno no ha variado sustancialmente. En cuanto a los *demócratas semiliberales*, sobresalen los ciudadanos mayores de 55 años (en 1983), los menores de 34 (en 2018) y los que tienen nivel educativo de primaria. Sus preferencias ideológicas son de derecha, aunque atenuadas en 2018, y sus opiniones sobre la gestión del gobierno no se han alterado.

Finalmente, entre los *ambivalentes* dominaban los hombres en 1983, pero en 2018 sobresalieron las mujeres. Asimismo, en 1983 y 2008, prevalecían lo menores de 34 años. Por su parte, en 1983 sobresalían los individuos con educación primaria, mientras que en 2018 los que poseen estudios secundarios. La ideología de estos individuos es de derecha, aunque menos pronunciada en 2018 que en 1983. Su participación electoral ha declinado, pero su evaluación de la gestión gubernamental no ha cambiado.

El presente estudio sobre el cambio de largo plazo en los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia, es un insumo de gran riqueza, que permite conocer los riesgos para la estabilidad democrática por el eventual fortalecimiento de grupos con inclinaciones antiliberales y antidemocráticas.



### Comparación de las características sociales y actitudes políticas de los arquetipos de demócratas



Fuente: Informe Estado de la Nación 2019 a partir de Alvaro Redondo, 2019a, con datos de la Encuesta "Barómetro de las Américas", Lapop 2018.



## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

# Cambios en grupos de apoyo ciudadano a la democracia constituyen un riesgo para estabilidad del sistema político

- La legitimidad de la democracia entre los costarricenses ha decrecido de alta a media, al tiempo que la tolerancia mantiene los niveles medios que han sido usuales.
- Los perfiles con más afinidad democrática exhiben un mayor grado de aprobación a los mitos fundacionales, que los arquetipos menos afines a la democracia.

Los grupos de apoyo ciudadano a la democracia costarricense han experimentado profundos cambios en su composición: una baja proporción de *demócratas liberales* (firmes creyentes en la democracia) y una fuerte presencia de *ambivalentes* (ciudadanos más escépticos con la democracia). Este contexto genera altos riesgos para la estabilidad del sistema democrático en el país.

En un escenario ideal para la estabilidad política, los demócratas son mucho más que los antidemócratas y su apoyo al sistema es suficientemente alto para soportar shocks o embates externos. En estas circunstancias, las fuerzas o grupos capaces de desestabilizar el sistema son de pequeña magnitud y su oposición a la democracia se manifiesta en el plano social, pero se mantiene contenida. No obstante, variaciones radicales en la composición de los perfiles de apoyo ciudadano y en las intensidades del apoyo-rechazo tienen el potencial para desestabilizar la convivencia democrática.

En teoría, una sociedad con larga trayectoria

democrática acumula una reserva mayor que una democracia más reciente o que ha sido históricamente más inestable. Esa reserva de legitimidad no es indeterminada ni infinita. Llegado el momento de activarla, son los ciudadanos con sus actitudes y comportamientos, quienes materializan o no este recurso estratégico. Las sociedades pueden navegar a través de las crisis siempre y cuando su acervo de legitimidad se los permita. Si este es sólido, las democracias pueden salir fortalecidas de los shocks y, en circunstancias desfavorables, pueden recurrir a ella para aminorar la turbulencia política. Pero, si es insuficiente las crisis pueden impactar con fuerza la estabilidad del sistema.

El estudio sobre el reacomodo de los perfiles de apoyo de la ciudadanía, realizado para el *Informe Estado de la Nación 2019*, señala que en las últimas cuatro décadas se desplazó el centro de gravedad de la composición de los demócratas. A finales del siglo XX los perfiles dominantes poseían como atributos un alto apoyo al sistema y niveles intermedios de tolerancia política.



Esa era, sin duda, una combinación muy favorable para la democracia, pues ante amenazas externas la reserva de legitimidad se activaba, y fortalecía el respaldo de la población al orden político.

Mientras que, al finalizar la segunda década del siglo XXI, el perfil de los demócratas se ha movido desde los tradicionales niveles altos a valores intermedios en la dimensión de apoyo al régimen, pero ha mantenido los mismos grados de tolerancia (valores medios). En otras palabras, la legitimidad de la democracia entre los costarricenses ha decrecido de alta a media, al tiempo que la tolerancia se mantiene en los niveles medios que han sido usuales.

Esta transición hacia una comunidad en la que prevalecen perfiles de ciudadanos más escépticos, con menos apego a la democracia, con menos disposición a sacrificarse por su país, constituye, tal y como se menciona previamente, una amenaza latente para el ordenamiento político. Sin embargo, aunque se han dado estos cambios en los perfiles de apoyo ciudadano, no se han debilitado los pilares fundamentales de la democracia; a lo interno de estos grupos sus creencias siguen firmes.

Además, se indagó sobre el grado de adhesión a los mitos fundacionales costarricenses, según los 4 tipos de demócratas más relevantes y numerosos: los *demócratas*

*liberales*, los *demócratas semiliberales*, los *liberales semidemócratas* y los *ambivalentes*.

En la Costa Rica contemporánea hay tres mitos fundamentales para entender la imagen que tiene la ciudadanía de su país y, sobre todo, su identidad política. En general, los costarricenses imaginan su sociedad como una “comunidad” de libertades políticas, pacífica y defensora de la naturaleza. Por la fuerza y la trascendencia que tienen en el imaginario colectivo, estas ideas constituyen los mitos fundacionales de la identidad política nacional.

El estudio sobre la adhesión a estos mitos reveló que los perfiles con mayor afinidad democrática exhiben un mayor grado de aprobación de los mitos fundacionales, que los arquetipos menos afines a la democracia. En otras palabras, queda manifiesto que pertenecer a un arquetipo más democrático, en contraste con uno menos democrático, tiene claras consecuencias políticas.

Por otra parte, se realizó un ejercicio para construir una tipología de demócratas en todos los países del continente americano en dos momentos diferentes: 2008 y 2016. El principal hallazgo corresponde a la evidencia del fin de la excepcionalidad costarricense en materia de perfiles de apoyo ciudadano a la democracia y sus niveles de legitimidad del sistema político en la región latinoamericana.

### Promedio de aprobación de los mitos fundacionales, según arquetipos de demócratas

Arquetipo	País libre y democrático	País pacífico	País protector de la naturaleza
Demócratas liberales	8,0	7,2	7,5
Demócratas semiliberales	7,6	6,9	7,6
Liberales semidemócratas	6,1	5,9	6,6
Ambivalentes	5,8	5,7	6,7

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Alfaro-Redondo, 2019a.



En primer lugar, sobresale que en la medición del 2016-2017 predominan los individuos *ambivalentes*, con la excepción de tres países: Canadá, Guyana y San Cristóbal y Nieves. La mayor presencia de este grupo se da en Perú, Panamá, Guatemala y Bolivia. Costa Rica está en el segmento con menor concentración de este tipo de personas.

En segundo lugar, en importancia y con pocas excepciones, lo ocupan los *demócratas semiliberales*. En un amplio grupo de

naciones la proporción de los individuos con mayor afinidad al sistema, los *demócratas liberales*, no llega siquiera al 10% de la población. Costa Rica, por ejemplo, reporta la quinta posición entre todos los casos estudiados. En 2008, una de las primeras mediciones comparables, el escenario era diferente, pues Costa Rica encabezaba la lista de países de América Latina con mayor porcentaje de *demócratas liberales*, aunque ciertamente con una cifra similar de

### Arquetipos de demócratas y ambivalentes en los países de las Américas. 2008 y 2016 (porcentajes)

	Demócratas liberales		Ambivalentes	
	2008	2016	2008	2016
Canadá	35	36	13	20
Costa Rica	20	14	22	26
Uruguay	16	14	20	24
Jamaica	15	10	23	28
Estados Unidos	15	17	24	22
Venezuela	14	6	23	29
México	14	7	23	35
República Dominicana	14	10	20	32
Argentina	13	6	17	31
Guyana	12	21	26	19
Guatemala	12	7	26	40
Nicaragua	11	14	20	24
Colombia	11	4	25	37
Brasil	9	3	25	33
Chile	9	4	30	37
Panamá	9	8	35	41
Honduras	8	8	42	36
Bolivia	7	8	39	40
El Salvador	6	5	30	38
Perú	5	4	40	49
Ecuador	5	8	36	39
Haití	4	10	40	28
Paraguay	3	7	15	36

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2019* a partir de Alfaró Redondo, 2019a, con datos de la Encuesta "Barómetro de las Américas", Lapop 2018.

*ambivalentes* ya para esa fecha (20% versus 22%).

Estos resultados permiten plantear que en las sociedades con mayor presencia de grupos afines a la democracia, como en el caso de Costa Rica, los fieles demócratas migraron hacia el escepticismo y la ambivalencia, mas no necesariamente, al menos por ahora, al eje de la antidemocracia.

Cabe señalar que la composición actual de los perfiles de los costarricenses se asemeja bastante a las de Uruguay, Nicaragua y, en alguna medida, Estados Unidos. Hace cuarenta años la tipología costarricense era, como se ha dicho, más afín a la democracia, es decir, más parecida a la canadiense de hoy.



## CAPÍTULO ESPECIAL

# Tema especial se aborda en plataforma web con novedosos datos sobre desarrollo humano a nivel cantonal

- Herramienta permite el acceso de la ciudadanía a nuevos datos, perfiles y desafíos que enfrentan los cantones, en el marco de las elecciones municipales 2020.
- Acceso a la información es de dos maneras: a través de una trivia para saber cuánto conoce la gente sobre su cantón, y una visualización de datos sobre indicadores de seguridad, manejo del territorio, educación, presas viales y participación política.

El tema especial del *Informe Estado de la Nación 2019* se presenta en una novedosa e interactiva aplicación web: “Dcifra tu cantón”, que brinda a la ciudadanía información actualizada sobre los desafíos cantonales en desarrollo humano sostenible, en el marco de las próximas elecciones municipales.

El Programa Estado de la Nación, así como otras entidades en el país, ha generado información territorial que no depende de la disponibilidad de un Censo de Población, que suele ser la principal fuente para establecer indicadores a nivel cantonal. Matrices productivas, análisis de capacidades municipales en gestión ambiental, estudios sobre inversión municipal, datos sobre congestión vial, entre otros, se unirían en esta herramienta web, a partir de inquietudes relevantes planteadas en procesos de consulta, en torno al cantón. Se trata de datos que inéditos o que no han sido publicados en otras plataformas, para no duplicar otros esfuerzos de información a este nivel.

La idea central de este esfuerzo es poner en manos de la ciudadanía y los actores sociales y políticos que estarán involucrados en el proceso electoral municipal del 2020, una herramienta que aporte datos relevantes para conocer el perfil del cantón, los desafíos particulares de cada municipio, su situación comparada y responder a inquietudes frecuentes en torno a sus particularidades. De esta forma, se promueve la toma de decisiones informada.

Los usuarios de “Dcifra tu cantón” tienen acceso a información sobre la realidad cantonal de dos formas: a través de una trivia para saber cuánto conoce la gente realmente sobre el cantón donde vive, y una sección de “historias” que visualiza datos sobre indicadores de seguridad, participación política, manejo del territorio, presas viales, educación y participación política. Además, está el Ideario, un espacio de la aplicación donde las personas podrán proponer ideas que ayuden con el mejoramiento de la comunidad e interactuar con otros miembros.



De acuerdo con Leonardo Merino Trejos, Coordinador de Investigación del Informe Estado de la Nación, la sección de las “historias” trata de ilustrar con algunos gráficos y pequeños textos, algunos datos sobre temas relevantes que muestren con claridad a los usuarios la situación actual de su cantón. Se pretende que cada una de estas historias, a través de un conjunto de datos, presente tanto la realidad del país, como la del cantón.

La herramienta es un sitio web con información confiable que contempla datos concretos sobre la situación de los cantones de manera interactiva, lúdica; y brinda un espacio virtual para reflexionar propositivamente sobre los desafíos del cantón.

Dicha información podrá utilizarse como insumo para tomar decisiones ciudadanas de cara a las elecciones municipales del próximo año (por quién votar, en qué temas exigir propuestas de los candidatos), a partir de un conocimiento más elaborado sobre la realidad cantonal en las personas usuarias.

Según señala el Coordinador de Investigación del Informe 2019, en el contexto de un proceso electoral como las elecciones municipales, las cuales tienen muy baja participación de la ciudadanía, el Programa Estado de la Nación busca estimular la participación de las personas, y empoderarlas con información confiable y veraz para sustentar su decisión de voto.

“Esta iniciativa compila datos cantonales, en algunos casos inéditos, distintos a los que se encuentran en la mayoría de los medios informativos conocidos, como los índices cantonales existentes desde hace varios años. La plataforma facilita la información de una forma más amigable, menos académica, permitiendo a la ciudadanía conocer la situación de su cantón, compararlo con otros cantones, observar la posición en la que se encuentra con respecto a temas claves del desarrollo humano, y estimular las posibles soluciones ante los desafíos que enfrenta la comunidad”, destacó Merino Trejos.







Conocer la Costa Rica que tenemos  
pensar la Costa Rica que deseamos



CON EL APOYO DE

