



CARPETA DE PRENSA

Estado de la Nación

2023

Índice

Capítulo 2: Equidad e integración social

- Mercado laboral mantiene amplios segmentos de la población excluidos de un empleo de calidad 04
- Costa Rica registra importantes deterioros en la convivencia social 06
- Costa Rica presenta un escenario de inestabilidad en los recursos para el sector social 08

Capítulo 3: Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

- Costa Rica registra un recrudecimiento de la desigualdad productiva y laboral en 2022 11
- Vulnerables finanzas públicas restringen la inversión para el desarrollo humano 13
- En un panorama de creciente desigualdad, la inflación impactó con más fuerza a las familias de menores ingresos en 2022 16

Capítulo 4: Armonía con la naturaleza

- Persistente insostenibilidad en el uso de recursos naturales aumenta riesgos de retroceso ambiental 19
- Bosques son insuficientes para cumplir metas en mitigación del cambio climático en Costa Rica 22
- Nuevas herramientas desarrolladas por el PEN son útiles para la gestión ambiental y regulación territorial en Costa Rica 24

Capítulo 5: Fortalecimiento de la democracia

- Poca cooperación entre actores y fuerzas políticas crea riesgos para la democracia costarricense 27
- Resurge entramamiento y choque entre poderes Ejecutivo y Legislativo 30
- Alta popularidad del Ejecutivo coincide con una época de alta desarticulación social 33

Capítulo 6: Patrones de la desigualdad multidimensional en Costa Rica

- Costa Rica: un país fragmentado por múltiples desigualdades entre poblaciones y territorios 35

Créditos

Edición periodística:

Trilce Villalobos Mora

Edición técnica:

Ronald Alfaro Redondo
Vera Brenes Solano
Karen Chacón Araya
Pamela Jiménez Fontana
Natalia Morales Aguilar

Corrección filológica:

Giovanni Orozco Abarca, OVA Commercial Logistics

Diseño de portada:

Erick Valdelomar, Insignia|ng

Diseño y diagramación:

Keyword Centroamérica S.A.

En el informe completo puede ampliar la información sobre los temas presentados en esta carpeta de prensa. También consultar las referencias bibliográficas y las siglas.



CARPETA DE PRENSA

Estado de la Nación

2023

Capítulo

2

Equidad e integración social

Mercado laboral mantiene amplios segmentos de la población excluidos de un empleo de calidad

- En Costa Rica hay un 3,4% menos de personas empleadas en 2023 de las que había en 2019.
 - Personas mayores de 50 años y mujeres engrosan la cifra de personas que dejaron de trabajar o de buscar empleo.
-

Condiciones desiguales del mercado laboral costarricense y la mala calidad de los empleos disponibles desalientan la búsqueda de empleo entre las personas sin trabajo, según el *Informe Estado de la Nación 2023*. Esta situación afecta más a personas cercanas a la edad de jubilarse y a las mujeres.

La reducción en la tasa de desempleo en Costa Rica, a un 8,1% en el tercer trimestre del 2023, no se ha traducido en mejores oportunidades de trabajo. Este asunto explicaría la tendencia creciente en la cantidad de personas fuera de la fuerza de trabajo, que se acentuó desde inicios de este año.

“Una menor tasa de desempleo es positiva, pero es una mejora artificial del mercado de trabajo. La aspiración en términos de desarrollo humano es mejorar este mercado mediante la creación de más trabajos de calidad para todos los sectores de la población”, afirma la investigadora Natalia Morales Aguilar.

En general, en el país hay menos personas empleadas en 2023 de las que había en 2019 (-3,4%). Entre estos mismos años, la cantidad de personas que dejaron de buscar empleo aumentó en más de 312 mil personas, ya que pasó de 1.474.000 en 2019 a más de 1.787.000 en 2023.

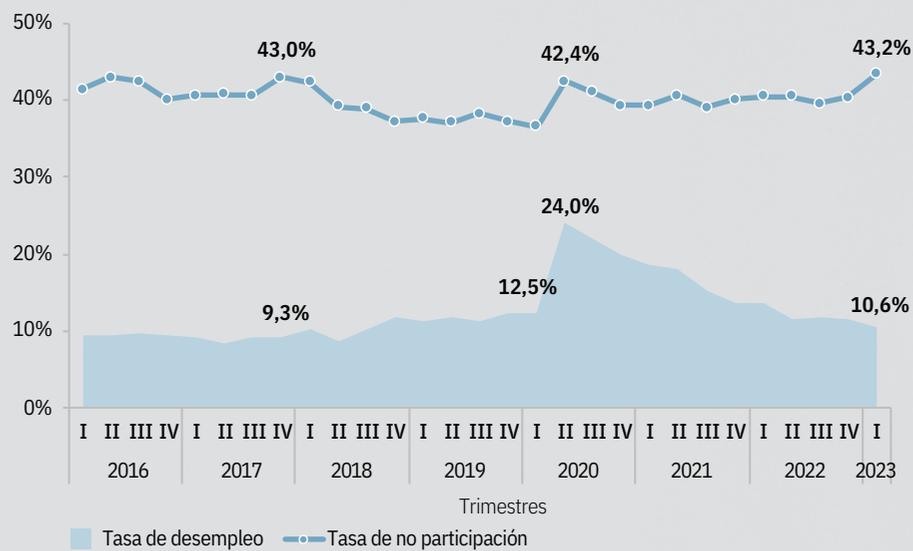
La cifra de personas fuera de la fuerza laboral ha sido engrosada, principalmente, por personas cercanas a la edad de jubilarse y mujeres, dos sectores de la población históricamente excluidos del mercado laboral.

Entre el 2019 y el 2023, el porcentaje de personas mayores de 60 años que dejaron de buscar empleo aumentó del 39% al 44%, respectivamente. La investigadora señala que algunas de estas personas salieron de la fuerza de trabajo por motivo de jubilación, pero otras por las condiciones desiguales que presenta el mercado laboral en Costa Rica.

El año pasado, casi la mitad (45%) de las personas mayores de 60 años carecía de una pensión. La falta de oportunidades de trabajo para este sector de la población podría generar un deterioro importante en su calidad de vida y un mayor riesgo de caer en pobreza.

Desde el 2016, Costa Rica empezó a registrar una tasa creciente de personas excluidas de la fuerza de trabajo, particularmente mujeres. A partir de ese año, el crecimiento económico del país empezó a mostrar debilidades para crear de forma sostenida y creciente oportunidades laborales equitativas.

Tasas de desempleo y de no participación laboral



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* a partir de Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Si bien los grupos con mayor recuperación de empleos formales en el período pospandemia han sido las mujeres y la población que cuenta con educación universitaria, cada vez más mujeres aducen que no trabajan debido a una repartición inequitativa de las tareas domésticas y el cuidado de personas.

El porcentaje de mujeres entre los 35 y 59 años que señala obligaciones familiares como motivo para no buscar trabajo aumentó del 49% en el primer trimestre del 2019 a un 62% en el 2023.

“Para muchas mujeres, el salario que les ofrece el mercado laboral no estaría compensando el costo de salir a trabajar”, comenta Natalia Morales.

El *Informe* llama la atención que, en este recrudescido mercado laboral pospandemia, las autoridades continúan sin definir una Política Nacional de Empleo con enfoque de género, territorial y etario, que trascienda los gobiernos y que ayude a generar fuentes de empleos de calidad para toda la población.

“El mercado de trabajo es un factor determinante para acceder a una vida digna, para lograr el desarrollo económico del país y la equidad social. En 2023 nuestro país continúa enfrentando serias barreras para alcanzar esta aspiración del desarrollo humano”, concluye Natalia Morales Aguilar.

Costa Rica registra importantes deterioros en la convivencia social

- Llamadas por violencia doméstica aumentaron en el 2022.
- Las mujeres y la niñez son las poblaciones más afectadas por la violencia familiar.

Desde hace una década el país presenta una tendencia creciente en la violencia social, principalmente por el aumento de la delincuencia y los asesinatos. Sin embargo, el aumento de la violencia también está ocurriendo a lo interno de los hogares costarricenses, según el *Informe Estado de la Nación 2023*.

El año pasado el Sistema de Emergencias 9-1-1 registró más de 123 mil incidentes de violencia doméstica, una cifra levemente mayor que el promedio del periodo 2016-2021 (113 mil incidentes). Es decir, casi 15 reportes de violencia intrafamiliar por hora, todos los días del año.

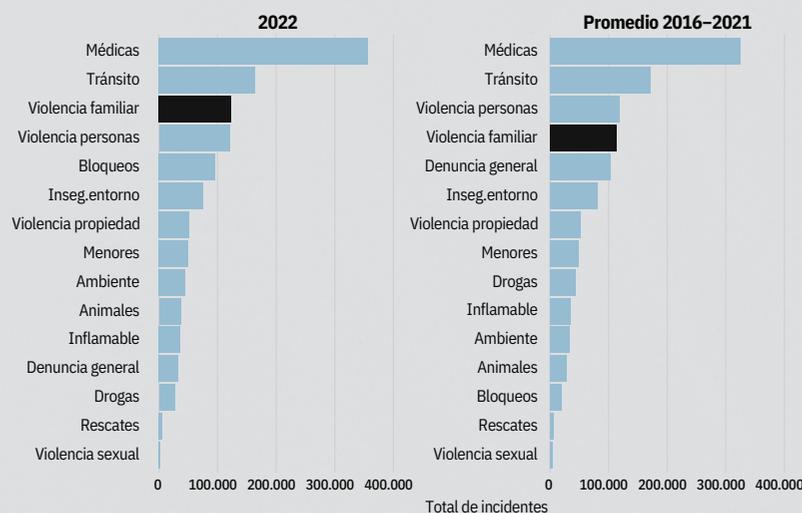
Además, los datos confirman los patrones de violencia doméstica vistos en años recientes: los momentos “más aterradores” son las noches de los fines de semana, con picos en las festividades como la Navidad y Año Nuevo, así como durante las vacaciones escolares.

“Este país tiene un serio problema de convivencia social. Los momentos en los que más personas están en casa es cuando más emergencias por violencia familiar se reportan”, comenta la investigadora Natalia Morales Aguilar.

El *Informe* destaca que, la violencia doméstica es difícil de detectar y prevenir porque ocurre en el ámbito privado de los hogares, sin una llamada de emergencia estos eventos muchas veces quedan invisibilizados.

La investigadora indica que en un ambiente de alta violencia en los espacios públicos es pertinente entender cómo están viviendo las personas en sus ambientes privados “para desarrollar estrategias de prevención”.

Cantidad de incidentes reportados al sistema 9-1-1, por tipo, según período



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023*, a partir de Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

Perfil de violencia. Las emergencias por violencia familiar afectan principalmente a las mujeres y a la niñez, y los principales perpetradores son hombres, según muestra el *Informe*.

Morales Aguilar explica que el Sistema de Emergencias 9-1-1 agrupa todas las llamadas que reportan una misma emergencia por violencia doméstica en un solo incidente y que de todas las llamadas se generan transcripciones. El equipo de investigación analizó dichas transcripciones anonimizadas para el año 2022.

El análisis permite concluir que las parejas o exparejas y el núcleo familiar directo son la fuente principal de las agresiones en los hogares del país y las palabras más frecuentes tienen género masculino: sujeto, agresor, hijo, hermano.

“También observamos que los distritos con más alta densidad poblacional y los centros urbanos muy poblados de todo el país concentran la mayor cantidad de llamadas por violencia familiar”, agrega la investigadora.

En 2022, Pavas (de San José), Limón (Distrito Central) y Liberia (Distrito Central) ocuparon las tres primeras posiciones como los distritos con mayor violencia doméstica registrada.

En cuanto al tipo de agresión, la mayoría de registros describen ataques de tipo físico (52%), seguidos de lejos por las agresiones con arma (20%). En 2022, la violencia doméstica significó el 3% de todos los homicidios del país, según el Organismo de Investigación Judicial.

Entornos violentos. A setiembre de este año, Costa Rica había superado el total de homicidios registrados en todo el año pasado. El crimen organizado es uno de los principales factores asociados a los más de 665 homicidios que han sido perpetrados, principalmente por “ajustes de cuentas”.

Particularmente, siete cantones del país presentan entornos sociales muy inseguros por incidentes vinculados con el crimen organizado, según los registros del 9-1-1 para el periodo 2018-2022.

Dichos cantones son San José, Tibás, La Unión, Puntarenas, Limón, Pococí y Siquirres que, según el *Informe*, se encuentran en situación crítica de riesgo de exposición a homicidios.

“En un contexto de alta desigualdad y falta de oportunidades para que las personas tengan acceso a un ingreso digno, esta combinación de afectaciones constituye una clara desmejora en las perspectivas de bienestar para muchos segmentos de la población”, concluye Natalia Morales Aguilar.

Costa Rica presenta un escenario de inestabilidad en los recursos para el sector social

- Contención del gasto público erosiona el financiamiento de la política social.
- Inestabilidad en la Inversión Social Pública compromete el desarrollo humano sostenible.

La Inversión Social Pública (ISP) de Costa Rica, crucial para mejorar la calidad de vida de la población, ha sufrido en el último trienio (2020-2022) una volatilidad significativa y una disminución en su prioridad dentro del gasto público total, según el *Informe Estado de la Nación 2023*.

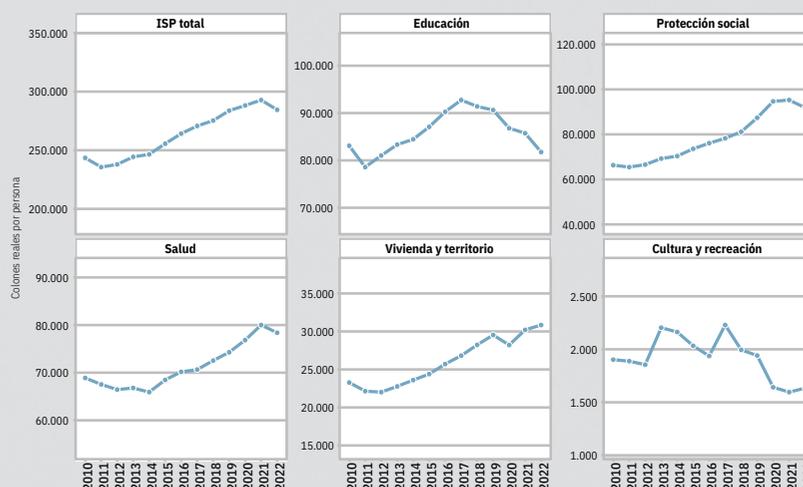
El *Informe* señala que, la ISP sufrió una contracción en 2020, tuvo una recuperación parcial en 2021 y experimentó otra disminución en 2022. El año pasado, la ISP real por habitante fue de ₡293.000 (en colones del año 2000), un monto menor al registrado en 2019, cuando se invirtió ₡297.000.

“En términos reales, actualmente, la Inversión Social Pública solo es un 20% superior a la de hace 42 años. En 1980, el país invertía ₡244.000 colones por persona”, afirma la investigadora Natalia Morales Aguilar.

Respecto a la prioridad dentro del gasto del Gobierno Central, los datos evidencian que otros componentes del gasto público han tomado más importancia para el Poder Ejecutivo, como el pago por el servicio de la deuda que crece aceleradamente, mientras la ISP cayó seis puntos porcentuales entre el 2019 y el 2022.

La investigadora explica que, la contención del gasto público en los últimos años ha erosionado el financiamiento de los tres componentes vitales de la política social: la educación, la protección social y la salud. Entre 2021 y 2022, la ISP cayó un 4,6% por persona en educación, un 3,6% en protección social (pensiones y programas selectivos) y un 2% en salud.

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



a/ En colones del año 2000 según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales. La escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.

“Esta tendencia amenaza con afectar directamente las oportunidades y servicios a los que accede la población, impactando con más fuerza a los grupos más vulnerables y pobres, que utilizan con más frecuencia los servicios públicos”, advierte Morales Aguilar.

El *Informe* hizo una revisión detallada de 92 beneficios registrados en el Sinirube que comprueba la amplia y diversa lista de bienes y servicios sociales que otorga el Estado y dirigidos principalmente a las poblaciones más pobres, vulnerables y excluidas.

También destaca que, en un panorama en el que la niñez y la adolescencia sufren la mayor tasa de incidencia de pobreza por ingresos en el país (37,6% en 2022), la inversión pública para estas poblaciones ha disminuido en años recientes. Este grupo de población tiene un alto riesgo de afectación por dichos recortes.

El año pasado, 456 mil menores de 18 años vivían en hogares pobres. La alta tasa de pobreza entre esta población se debe a una combinación de factores, que incluyen empleos e ingresos insuficientes y el tamaño del hogar (generalmente viven más niños y niñas), entre otros.

El *Informe* señala que, crecer en condiciones de pobreza tiene implicaciones importantes sobre el desarrollo cognitivo, físico y socioemocional de una persona en el resto de su vida, lo cual se traduce en un menor desarrollo humano para el país.

En 2021, el Estado destinó menos recursos para la niñez y adolescencia que en 2019. Entre estos años, dicha inversión se contrajo levemente ya que pasó del 7,1% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año previo a la pandemia al 6,9% del PIB en 2021.

En un panorama de crecientes brechas sociales y altos niveles de violencia, el Informe reitera que existen tres razones fundamentales para que el Estado fortalezca la inversión en estos grupos vulnerables: uno, en la actualidad no todos los servicios tienen cobertura universal; dos, los servicios de calidad no necesariamente son asequibles, y; tres, ahora existen necesidades que décadas atrás no existían.

“La función de la política social es acompañar a las poblaciones pobres y vulnerables hasta que salgan de dicha condición. Entonces, la inestabilidad en la Inversión Social Pública se traduce en una inestabilidad en las condiciones de vida de estas poblaciones”, concluye Natalia Morales Aguilar.

CARPETA DE PRENSA



Estado de la Nación

2023

Capítulo

3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

Costa Rica registra un recrudecimiento de la desigualdad productiva y laboral en 2022

- Sector de la economía que más aporta al país es el que menos crece.
- Desigualdad laboral afecta a sectores más vulnerables de la población.

La economía de Costa Rica presentó en 2022 una tasa de crecimiento aproximado del 4,3%, similar al promedio del periodo 2005-2019. Sin embargo, tras esta aparente “normalización” postpandemia, se esconde una creciente disparidad productiva y laboral, especialmente visible en la economía tradicional y las regiones periféricas del país, según el *Informe Estado de la Nación 2023*.

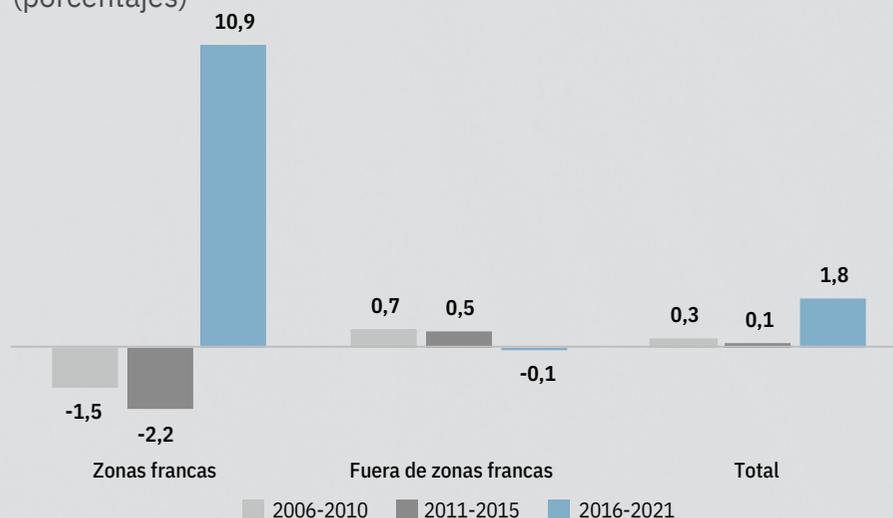
La producción muestra dos caras: por un lado, el régimen especial, compuesto principalmente por empresas en zonas francas ubicadas mayoritariamente en la Gran Área Metropolitana (GAM), que creció un 11,9% en 2022. Por otro, el régimen definitivo, que engloba la mayor parte del tejido empresarial del país, creció un 3,4% el año pasado.

El *Informe* viene destacando esta dualidad desde hace varios años, advirtiendo que el sector de la economía que más empleos genera y más aporta al Producto Interno Bruto (PIB) es el que menos crece. En 2022 el régimen definitivo compuso el 87% del PIB y el especial, el 13%.

Además, señala que la concentración de las zonas francas en la GAM genera oportunidades de crecimiento económico desiguales. Actualmente, ocho cantones de la GAM concentran el 54% de la producción costarricense.

En perspectiva de mediano plazo, la productividad de las zonas francas creció un 10,9% entre el 2016 y el 2022. Pero, este indicador fue de -0,1% para el resto de la producción. La consecuencia de esta dualidad, que sigue acentuándose, es la generación insuficiente de empleos.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* c, a partir de Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

“Los datos nos siguen mostrando que el rezago de la productividad fuera del régimen especial limita el crecimiento equitativo de la economía. En este sentido, el éxito de las zonas francas es importante, pero no es suficiente para el desarrollo del país”, afirma la investigadora Pamela Jiménez Fontana.

En lo que va del 2023, el régimen especial florece con crecimientos superiores al 20% y el régimen definitivo muestra un crecimiento que no supera el 2,8%. Jiménez Fontana señala que, independientemente del sector, las exportaciones cuentan con los niveles de productividad más altos. Pues, la vinculación con el mercado exterior estaría llevando a las empresas a optar por procesos productivos más eficientes para competir con otros países.

Actualmente, 6 de cada 10 bienes que Costa Rica vende al extranjero se producen en el régimen especial. El aporte principal proviene de las empresas que manufacturan instrumentos médico-quirúrgicos, máquinas y aparatos eléctricos, que significaron más de 7.000 millones de dólares en ventas el año pasado. En contraste, los principales productos tradicionales exportados bajo el régimen definitivo, como frutas, café y plásticos, generaron 2.600 millones de dólares en ventas externas.

Rezagos en la economía tradicional. En este panorama, no existen avances en el clima de negocios para los sectores empresariales más vulnerables, según evidencia el *Informe*.

Las microempresas, los negocios de capital nacional y los dedicados al mercado interno siguen teniendo una menor expectativa de vida en comparación con las empresas vinculadas con el sector externo y con las de mayor tamaño.

“Mientras que las microempresas tienen una expectativa de vida al quinto año de operación del 53%, para una empresa grande este porcentaje es del 95%”, especifica la investigadora.

En el caso de las empresas de capital nacional y las dedicadas al mercado interno, la sobrevivencia al quinto año es del 55% para ambas. En contraste, el 84% de las empresas de capital extranjero y el 78% de las que exportan permanecen operando al quinto año.

Disparidad Laboral. Respecto al mercado de trabajo, el *Informe* señala que el retorno al promedio de crecimiento económico prepandemia no es sinónimo de una mejora estructural en las oportunidades laborales. Más bien, Costa Rica produjo un 11% más en el segundo trimestre del 2023, pero con un 3% menos de las personas ocupadas en 2019.

El año pasado, las actividades relacionadas con el régimen especial, como la industria manufacturera, superaron los niveles de empleo registrados en 2019. Pero, sectores orientados al mercado local, como la construcción, los hoteles y restaurantes, presentan rezagos.

La investigadora señala que, la enorme fragilidad de la economía costarricense quedó evidenciada con la pandemia y el proceso de recuperación, ya que la crisis afectó de manera más profunda a los sectores sociales y empresariales más vulnerables.

Esta fragilidad se mantendrá latente mientras que el país no logre fortalecer a los sectores que se han mantenido rezagados, al mismo tiempo que se fortalece la política social.

“En este panorama, es vital diseñar políticas de desarrollo que aborden estas desigualdades y no solamente enfocarse en los grandes sectores vinculados al mercado internacional”, concluye Jiménez Fontana.

Vulnerables finanzas públicas restringen la inversión para el desarrollo humano

- Persiste desconexión entre el crecimiento de la economía y la recaudación tributaria.
- Costa Rica gasta más del triple en intereses de la deuda que en infraestructura.

Costa Rica presentó un déficit fiscal del 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2022, el más bajo de los últimos 14 años. No obstante, el camino hacia el equilibrio fiscal ha conllevado notables recortes en las áreas sociales que más aportan al desarrollo humano, según el *Informe Estado de la Nación 2023*.

El presupuesto en servicios sociales como educación, salud, vivienda y cultura se redujo del 13% al 10% del PIB entre 2020 y 2023.

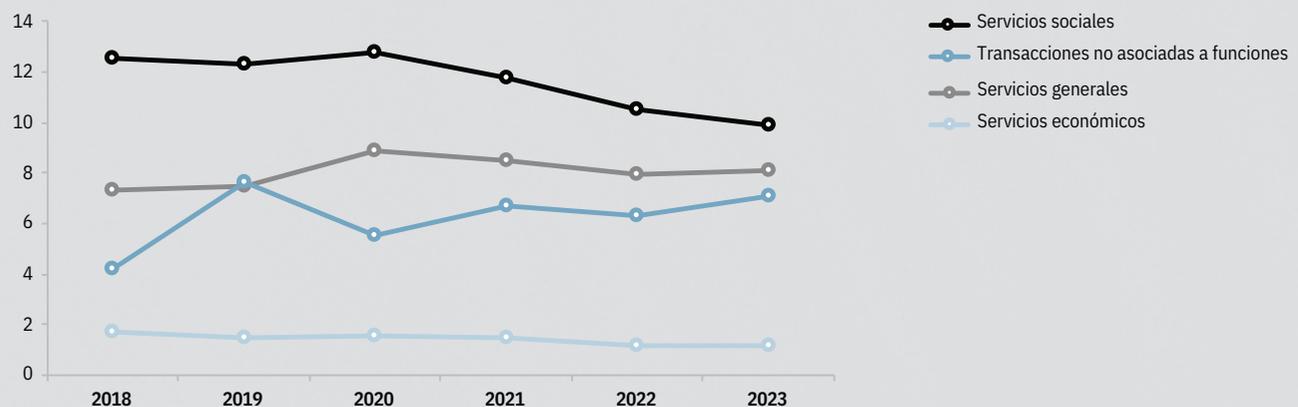
El *Informe* llama la atención sobre el papel que ha jugado el Ministerio de Hacienda en las restricciones a la inversión social. Pues, las decisiones presupuestarias de las entidades competentes para dictar las políticas sociales han estado subordinadas a la política fiscal.

Es decir, la política fiscal debe considerar más la recaudación tributaria, el manejo del crédito público y el cumplimiento de las normas fiscales. Mientras que, la política social debe estar más enfocada en el impacto sobre el potencial del desarrollo humano y sobre la población, especialmente la más vulnerable.

Según la investigadora Pamela Jiménez Fontana, gestionar el reto fiscal pasa por una discusión impostergable sobre la sostenibilidad del balance financiero del país y el funcionamiento de los instrumentos de control fiscal.

“El equilibrio fiscal consiste en asegurar que el Gobierno tenga una gestión que le garantice suficientes ingresos para atender las necesidades de la población y en aplicar mecanismos robustos de control de gasto”, agrega Jiménez Fontana.

Presupuesto inicial aprobado del Gobierno Central, por clasificación funcional^{a/}
(porcentaje del PIB)



a/ Los valores del 2023 corresponden a una estimación interanual de los reportes entre junio del 2022 y junio del 2023.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* a partir de Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

Estructura tributaria. El Gobierno habría alcanzado una reducción inédita del déficit fiscal, en parte, por una mayor recaudación de impuestos y un panorama de austeridad. Sin embargo, el incremento en la recaudación habría sido coyuntural debido a la consolidación de la reforma fiscal que aumentó la base tributaria y el crecimiento de la economía tras la pandemia.

En este panorama, el *Informe* reitera que, aunque teóricamente el aumento en la producción debería mejorar el dinamismo de la economía y, por ende, el ingreso tributario, en Costa Rica las empresas que más aportan al crecimiento de la producción no están encadenadas con las finanzas públicas.

“Las empresas que operan dentro de zonas francas están exoneradas de pagar la mayor parte de impuestos, de tal manera que tienen bajo impacto en los ingresos del Gobierno que se utilizan para atender las necesidades de la población, como la educación e infraestructura pública”, especifica la investigadora.

En este sentido, existe lo que las personas expertas llaman “un problema estructural”, pues hay una desconexión entre el crecimiento de la economía y la recaudación tributaria. La recaudación tributaria depende principalmente de las empresas fuera de zonas francas, que operan en un clima de negocios más adverso y tienen dificultades para crecer.

El *Informe* enfatiza en que esto es una “muestra palpable de que las desigualdades productivas inciden negativamente sobre los ingresos fiscales”.

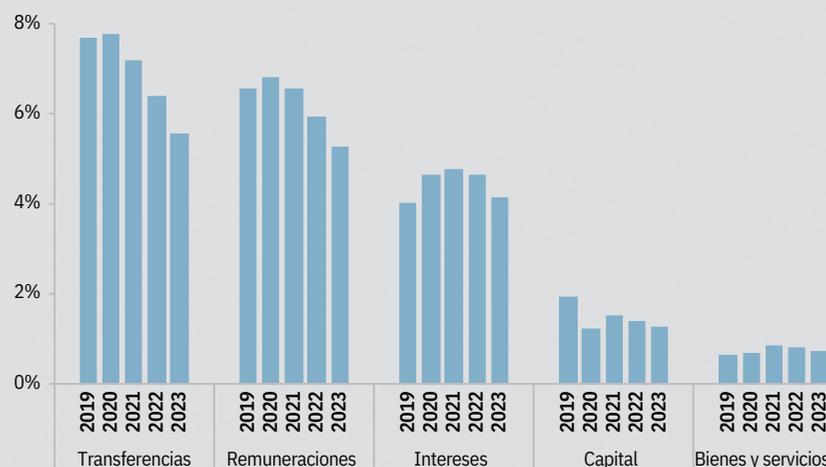
Presión sobre la deuda. Otro aparente logro es la reducción de 4,2 puntos porcentuales en la deuda pública, que alcanzó el 63,8% del PIB en 2022. Sin embargo, al analizar los indicadores de manera desagregada, es posible notar que las bases de la sostenibilidad fiscal siguen endebles.

Los investigadores encontraron que el peso relativo de la deuda sobre el PIB habría mejorado mayoritariamente por efecto del crecimiento de la economía, la elevada inflación y la apreciación del tipo de cambio.

Además, si se mira en el largo plazo, en una década el pago de intereses de la deuda pública se disparó, pasando de 2% al 4,6% entre 2012 y 2022.

“El componente del gasto público que más crece es el pago de intereses. Actualmente, el país gasta más del triple en intereses de la deuda que en infraestructura”, afirma Pamela Jiménez Fontana.

Evolución de los principales gastos del Gobierno por año^{a/} y rubro (porcentaje del PIB)



a/ Los valores del 2023 corresponden a una estimación interanual de los reportes entre junio del 2022 y junio del 2023.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* a partir de Villamichel, 2023, con datos del Sistema de Formulación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

Instrumentos de control debilitados. En este panorama, el Gobierno sigue ubicándose en el umbral más restrictivo de la regla fiscal, el cual limitó el crecimiento nominal del gasto total a 1,96% del PIB en 2022.

Si bien la regla fiscal busca prevenir el desequilibrio fiscal del Gobierno Central y otras instituciones públicas, desde su aprobación se ha tramitado una cantidad importante de excepciones que ponen en riesgo su legitimidad.

El *Informe* documenta que las municipalidades, los comités cantonales, las actividades agropecuarias, las asadas y otras 10 entidades públicas están excluidas de forma parcial o total de la reforma. Además, en la legislatura actual existen 11 proyectos de Ley que buscan realizar modificaciones a dicho mecanismo.

“En un contexto de vulnerables finanzas públicas, el principal reto es lograr un equilibrio entre mejorar la sostenibilidad del fisco y reducir las presiones de la deuda sin recortar programas que, históricamente, le han permitido al país avanzar en materia de desarrollo humano”, concluye la investigadora Pamela Jiménez Fontana.

En un panorama de creciente desigualdad, la inflación impactó con más fuerza a las familias de menores ingresos en 2022

- Hogares más vulnerables dedican más de la mitad de sus ingresos a cubrir necesidades básicas.
- Solo los hogares más ricos tienen capacidad de ahorro.

Costa Rica experimentó en el 2022 la inflación más alta de los últimos catorce años, la cual afectó en mayor medida el costo de vida de los hogares de menores ingresos, según el *Informe Estado de la Nación 2023*. En julio del año anterior la inflación alcanzó el 12,1%.

El costo de vida aumentó mayoritariamente por el alza en el precio de los alimentos (59%) y el transporte (17%). El primer rubro tiene un efecto mayor en las familias de menores ingresos y el segundo rubro en las de mayores ingresos, según el *Informe*.

La investigadora Pamela Jiménez Fontana explica que, a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), es posible identificar que la inflación tiene un efecto diferenciado en las familias.

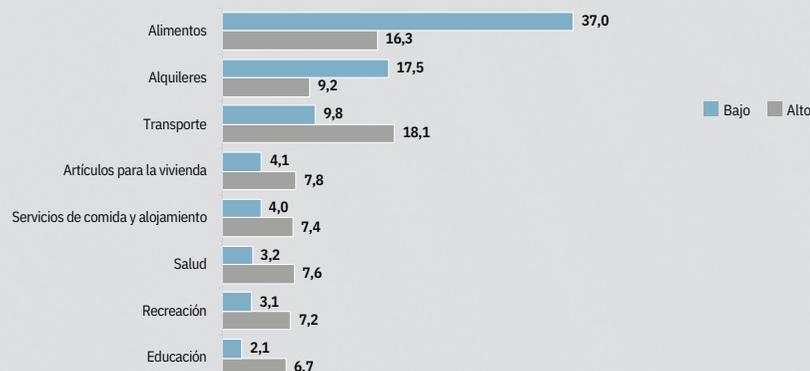
Mientras que los hogares de menores ingresos dedican, en promedio, un 37% de su gasto al consumo de alimentos y el 10% a transporte, los hogares de mayores ingresos dedican un 16% y un 18%, respectivamente.

“Es importante mencionar que el aumento en el precio de los alimentos se prolongó hasta abril del 2023, mientras que el aumento en transportes fue por un periodo de ocho meses”, señala Jiménez Fontana.

Es decir, las familias de menores ingresos sufrieron una presión inflacionaria durante más tiempo dado que destinan una proporción mayor de sus ingresos para cubrir gastos básicos.

Esta desigualdad es aún más evidente al sumar el rubro alquiler. Un hogar ubicado en los deciles más bajos destina el 64% de sus ingresos a estas tres necesidades básicas, mientras que una familia en los deciles más altos destina el 44%.

Ponderaciones de los principales bienes y servicios^{a/} de las canastas de consumo de los hogares de estratos^{b/} bajo y alto. Diciembre, 2020 (porcentajes)



a/ Excluye los servicios financieros y seguros, bebidas alcohólicas y tabaco, prendas de vestir y calzado, bienes y servicios diversos e información y comunicación.

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

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* a partir de INEC, 2023.

Alta desigualdad. El ingreso de la mayoría de familias costarricenses proviene de las remuneraciones que reciben por su trabajo. Sin embargo, estas constituyen uno de los componentes del ingreso más desiguales en el país.

En promedio, los hogares de mayores ingresos (quintil V) reciben una remuneración 21,1 veces mayor que el promedio de los hogares de menores ingresos. A julio del 2022, los hogares de menores ingresos (quintil I) percibían, en promedio, 218 mil colones.

En este panorama de aguda desigualdad, solo las familias de mayores ingresos tienen capacidad de ahorro, señala el *Informe* tras una medición a la tasa de ahorro nacional. Dicha tasa se calcula como la proporción del ingreso disponible de los hogares después de que se descuenta el consumo que realizan.

El resultado del cálculo muestra que, los hogares cuya jefatura se dedica principalmente a las actividades inmobiliarias, administrativas, financieras y seguros o información tienen las tasas de ahorro altas (superior al 15% del ingreso disponible).

Por su parte, las familias cuya jefatura se dedica al servicio doméstico, actividades artísticas y recreativas, construcción, hoteles y restaurantes mostraron las tasas de ahorro negativas. Es decir, estas familias estarían, en promedio, consumiendo más de lo que ganan, lo cual implica que, en muchas ocasiones, recurran al endeudamiento.

El *Informe* explica que, si hay mucha diferencia entre lo que ganan y consumen las familias del quintil más alto respecto a las del quintil más bajo, el país enfrenta una desigualdad en la capacidad para ahorrar, lo cual afecta el crecimiento de la economía nacional.

“Tener una tasa de ahorro nacional positiva es importante porque tiene el potencial de estimular nuevos negocios y fomentar el crecimiento económico”, afirma Pamela Jiménez Fontana.

En el 2018, en Costa Rica se pagaron más de 16.100 millones de colones por concepto de remuneraciones. Un 54% de este monto se concentró en el grupo de hogares de mayores ingresos, mientras que a los del primer quintil solamente les correspondió un 3%.

CARPETA DE PRENSA



Estado de la Nación

2023

Capítulo

4

Armonía con la naturaleza

Persistente insostenibilidad en el uso de recursos naturales aumenta riesgos de retroceso ambiental

- Persisten contradicciones entre las aspiraciones en sostenibilidad ambiental y acciones requeridas para cumplir los compromisos adquiridos.
- Matriz energética costarricense sigue dominada por los combustibles fósiles.

Costa Rica mantuvo en 2022 sus grandes fortalezas en materia ambiental, tanto la cobertura boscosa como los territorios bajo esquemas de protección. No obstante, el país enfrenta riesgos de retroceso por la persistente insostenibilidad en el uso de la energía y el agua, las crecientes amenazas a la biodiversidad y ecosistemas, y la disminución de recursos institucionales, según el *Informe Estado de la Nación 2023*.

El año pasado, la cobertura boscosa comprendió el 57% del territorio nacional y el área silvestre protegida se mantuvo en niveles similares al 2021, abarcando el 25,5% del territorio terrestre e insular y el 30,3% del espacio marino. Otro aspecto positivo es que, tras dos años de reducciones consecutivas, en 2022 se registró un aumento de casi 760% en la superficie contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales que administra el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo).

Pese a sostener las fortalezas históricas, el *Informe* llama la atención sobre las reiteradas contradicciones entre las aspiraciones y compromisos en sostenibilidad ambiental y las acciones que se requieren para avanzar en esta materia.

En 2023, el grupo de investigación del *Informe* sigue notando que el país tiene más área protegida, pero, menos recursos para atenderla; y cuenta con más políticas públicas en materia ambiental, pero hay menos capacidades institucionales para cumplirlas.

“Por ejemplo, en 2021 Costa Rica aumentó su territorio bajo algún esquema de protección, a la vez que se reportan recortes presupuestarios a las instituciones responsables de resguardar estas áreas”, puntualiza la investigadora Karen Chacón Araya.

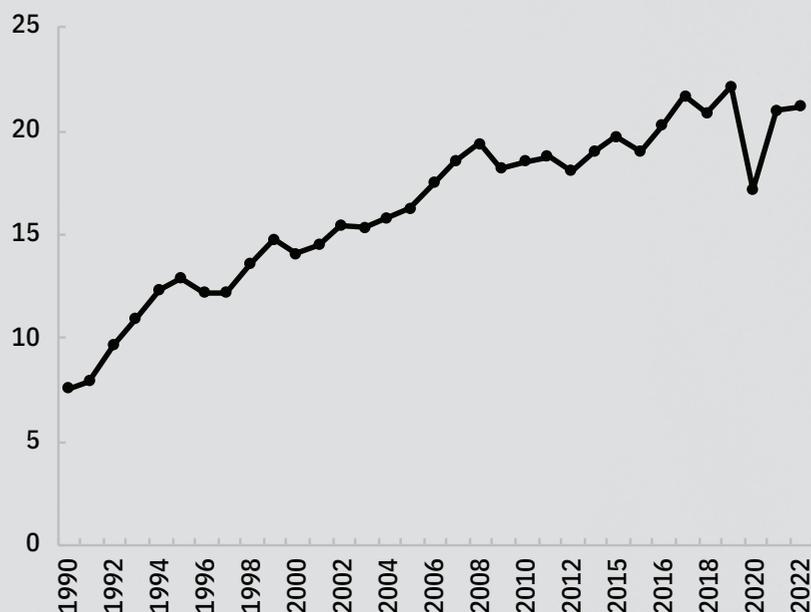
Una de las contradicciones reiteradas en el *Informe* más problemáticas, según la investigadora, es que Costa Rica ha asumido compromisos internacionales de descarbonización de la economía, pero hasta el momento no hay cambios de fondo en la matriz energética, que es dominada por los combustibles fósiles.

Transporte y energía. El país presenta un alto consumo de combustibles fósiles, principalmente para el transporte, lo cual ha llevado a un aumento constante en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). A pesar de las iniciativas de política pública para reducir los GEI, Costa Rica continúa importando grandes cantidades de derivados del petróleo, con un crecimiento del 41% en las importaciones en los últimos once años.

“El alto consumo en combustibles fósiles se debe, en gran parte, a un sistema de transporte y movilidad que ha permanecido prácticamente sin cambios durante treinta años, el 75% de la matriz de consumo energético está basada en hidrocarburos”, detalla Chacón Araya.

En 2022, el país compró 21,7 millones de barriles de petróleo; es decir, 1,2 millones de barriles más que en 2021.

Evolución de la importación total de derivados de petróleo (millones de barriles)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* con datos de Recope 2023a, 2023b.

En cuanto al sector eléctrico, el *Informe* muestra que la composición de fuentes de energía del país no registró cambios significativos el año pasado. El 73% de la electricidad se generó a partir de plantas hidroeléctricas, seguidas de las geotérmicas (13,6%) y eólicas (11,5%).

“El riesgo que observamos es que, en un contexto de cambio climático, donde ya hay manifestaciones como la reducción de los caudales de agua en embalses clave, un país como Costa Rica, en 2023, recurre más a las plantas térmicas que utilizan búnker o diésel para generar electricidad. Esto, además de aumentar los costos de la electricidad, plantea preocupaciones ambientales a mediano y largo plazo”, afirma Karen Chacón.

Dichas preocupaciones, agrega la investigadora, se deben a que el uso de las plantas térmicas genera emisiones contaminantes.

Otras amenazas. En el uso de los recursos hídricos, el *Informe* destaca que, en un panorama de menor capacidad para cubrir la demanda, entre el 2021 y 2022, Costa Rica registró un aumento en el volumen de agua concesionada (1,6%).

“En mayo de este año, el déficit hídrico de los sistemas de abastecimiento poblacional operados por el AyA fue de 679 litros por segundo aproximadamente, según Acueductos y Alcantarillados”, puntualiza la investigadora.

Además, Chacón Araya destaca que, en un panorama de presiones al uso del agua, el país registró una situación “atípica” en 2022: una reducción en la cobertura de agua potable a nivel nacional, que pasó del 95,7% en 2021 al 89,9% el año pasado. Al respecto, el *Informe* señala que esta reducción afectó mayoritariamente los sistemas de acueductos comunales.

Las personas expertas aducen que hay pocos controles operativos en los acueductos y un aumento de las lluvias, lo cual facilita el arrastre de tierra hacia los cuerpos de agua; por lo tanto, estas podrían ser las causas de la reducción en cobertura de agua potable.

Entre otros riesgos documentados en el *Informe*, la investigadora destaca que es importante prestar atención a los incendios forestales, cuya incidencia afectó 43.319 hectáreas en 2022, un aumento del 91,5% respecto a 2021. Estos incendios tienen graves consecuencias ambientales, incluyendo la destrucción de bosques, la pérdida de suelo fértil y un incremento en las emisiones de gases contaminantes.

“Pese a las fortalezas en conservación, el balance en materia ambiental sigue siendo insostenible. Particularmente, la matriz energética de Costa Rica genera impactos crecientes e implica riesgos para un uso viable y seguro de la energía. Mantener esta tendencia de consumo en el largo plazo conllevaría a un retroceso en esta materia”, concluye Karen Chacón Araya.

Bosques son insuficientes para cumplir metas en mitigación del cambio climático en Costa Rica

- La degradación en bosques permanentes disminuye su potencial para mitigar el cambio climático.
 - Los bosques por sí mismos no tienen la capacidad de absorber todas las emisiones contaminantes que se generan en el país.
-

Procesos de degradación forestal estarían provocando que los bosques costarricenses, considerados un baluarte en la mitigación del cambio climático, remuevan menos emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de las que se han registrado oficialmente, según el *Informe Estado de la Nación 2023*.

La investigadora Karen Chacón Araya explica que, a pesar de que en Costa Rica no se considera la degradación forestal entre las mediciones de GEI, en un nuevo estudio desarrollado para el *Informe*, en colaboración con la Secretaría REDD+ Costa Rica, se encuentra evidencia de que las emisiones por este fenómeno son crecientes.

“En un contexto en el que Costa Rica muestra pocos avances en sostenibilidad ambiental, este año el *Informe* presenta un estudio que ayuda a precisar el papel que desempeñan los bosques en la mitigación del cambio climático, que son la gran apuesta del país en esta materia”, afirma la investigadora.

El *Informe* señala que, en investigaciones previas, solo se habían examinado dos procesos: las emisiones causadas por la deforestación y el efecto de reforestación y mantenimiento del bosque en la remoción y absorción de las emisiones.

Por su parte, el reciente estudio considera dos nuevos procesos: la mejora y la degradación de bosques permanentes, que como su concepto describe, son los que se mantienen a través del tiempo.

Ambos procesos fueron agregados como variables a otros análisis que han permitido concluir en el pasado que los bosques del país son sumideros netos de carbono. Es decir, que remueven todas las emisiones que generan y además absorben parte de las emisiones generadas por otros sectores como: energía, industria, residuos y agroindustria.

Actualmente, el país no reporta el peso de la degradación forestal ni de la mejora de bosques permanentes en las emisiones contaminantes.

“En sentido práctico, la degradación forestal es un proceso que causa pérdidas de reservas de carbono en los bosques; por tanto, disminuye el potencial de estos para mitigar el cambio climático”, aclara Karen Chacón Araya.

La investigadora agrega que, “la mejora de bosques permanentes, mediante el crecimiento de las áreas que están cubiertas de árboles, genera un aumento en las existencias de carbono, lo cual se considera una remoción de dióxido de carbono (CO₂)”. El CO₂ es uno de los principales gases de efecto invernadero.

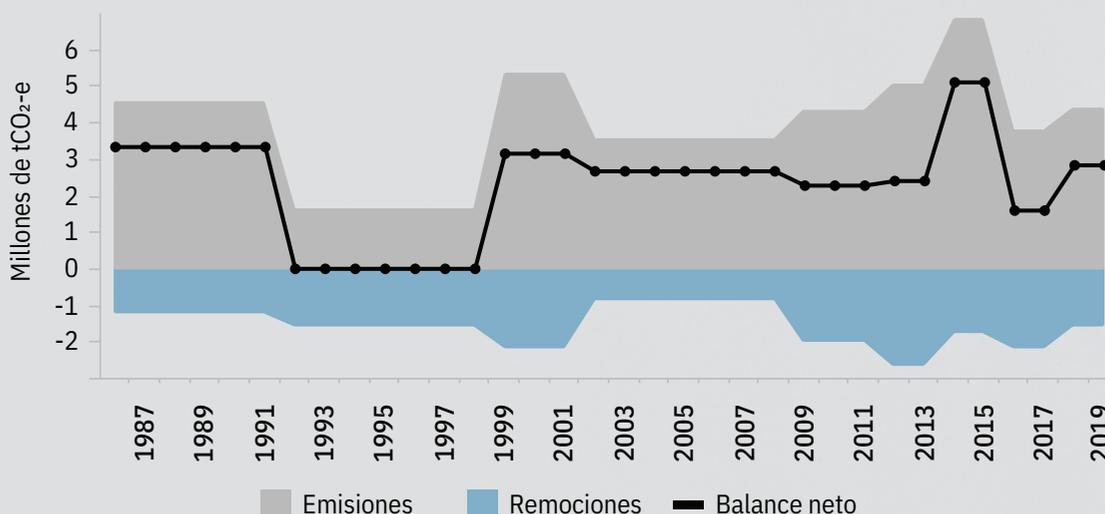
El resultado del estudio muestra que las emisiones por degradación forestal, efectivamente, disminuyen la capacidad general de los bosques costarricenses de remover el CO₂, principalmente en zonas fuera de las áreas silvestres protegidas.

Bosques permanentes no absorben todas las emisiones por degradación. Por una parte, las emisiones por degradación generadas por los bosques permanentes del país supera la capacidad de remoción por mejora de esos mismos bosques.

Entre 1986 y 2019, todas las emisiones por degradación en los bosques permanentes de Costa Rica generaron, en promedio, 3,9 millones de toneladas de CO₂ equivalente al año. Sin embargo, la mejora de bosques únicamente absorbió 1,6 millones de toneladas de CO₂ equivalente.

Es decir, las emisiones por degradación en bosques permanentes liberaron 2,3 millones de toneladas de CO₂ equivalente al año en promedio, lo que implica una liberación de GEI a la atmósfera y una reducción del potencial país para mitigar el cambio climático.

Emisiones por degradación y remociones por mejora de bosques permanentes
(millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* a partir de Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022.

Bosques siguen siendo sumideros netos, pero no alcanza para equilibrar totalidad de emisiones. Por otra parte, el estudio revela que, indistintamente de si se consideran o no los procesos de degradación, los bosques absorben todas las emisiones de CO₂ equivalente que generan por sí solos, tanto las emisiones de deforestación como las de degradación.

Sin embargo, dadas las tendencias crecientes en las emisiones que generan otros sectores, el resultado neto positivo de los bosques es insuficiente para equilibrar el balance nacional de dichas emisiones.

“El sector forestal, por sí solo, no puede compensar ni absorber las emisiones de todos los sectores económicos (energía, agricultura, procesos industriales y residuos sólidos). Además, el país no puede apostar únicamente a los bosques para mitigar el cambio climático”, afirma Karen Chacón Araya.

La investigadora recuerda que los bosques emiten CO₂ de manera natural por razones como la descomposición de materia orgánica, el proceso natural de respiración de plantas o los incendios forestales a causa de rayos. Pero también existen presiones antropogénicas que impulsan procesos como la degradación y deforestación, que son fuente de emisiones de GEI.

Finalmente, el *Informe* destaca que, para seguir precisando el aporte de los bosques en la mitigación del cambio climático, es necesario continuar indagando en los elementos que impulsan la degradación forestal y la deforestación, lo cual requiere la integración de otras capas de información como, por ejemplo, factores sociales, económicos y naturales.

Nuevas herramientas desarrolladas por el PEN son útiles para la gestión ambiental y regulación territorial en Costa Rica

- Los planes reguladores cantonales mejoran la calidad del crecimiento urbano en la Gran Área Metropolitana.
 - Nueva herramienta permite identificar áreas de exposición a inundaciones y apoya la toma de decisiones ambientales.
-

Los planes reguladores cantonales (PRC) y mapas para la identificación de exposición a riesgo de inundaciones ayudarían a los gobiernos locales en la toma de decisiones para mejorar el desarrollo de las ciudades y la prevención de riesgos asociados a eventos climáticos, según el *Informe Estado de la Nación 2023*.

El *Informe* aporta nueva evidencia sobre el efecto concreto que tiene la aplicación de los PRC en el crecimiento urbano en las ciudades, al comparar territorios que los implementan con aquellos que no, particularmente en la Gran Área Metropolitana (GAM).

Respecto a los mapas de identificación, el *Informe* documenta la relevancia de contar con herramientas informativas concretas para alimentar la gestión territorial y procurar la prevención de exposición a inundaciones, e incluso la valoración económica de los costos vinculados a esos riesgos.

“El uso de ambas herramientas es fundamental para promover un desarrollo sostenible y resiliente en el país”, afirma la investigadora Karen Chacón Araya.

Planes reguladores cantonales. Los PRC desempeñan un papel esencial en la planificación urbana y territorial del país. Estos planes son una de las herramientas que existen para regular los procesos de construcción y desarrollo en los cantones, ya que establecen zonas con diferentes niveles de edificabilidad y áreas mínimas de tamaño de lotes.

El *Informe* señala que los cantones de la GAM con PRC (21) experimentan un mejor crecimiento urbano en comparación con aquellos sin regulación (10). Además, los PRC más recientes fomentan, en mayor medida, el crecimiento denso de áreas previamente urbanizadas en comparación con los PRC más antiguos.

“Esto muestra el efecto positivo que tienen los PRC en el aprovechamiento del espacio, pues antes de expandir las ciudades horizontalmente, se procura usar los espacios vacíos ya existentes en las zonas urbanas”, explica la investigadora.

La aplicación de los PRC también podría contribuir a mitigar la contaminación por aguas servidas, parametrizando adecuadamente los lotes para que funcionen los tanques sépticos y exigiendo plantas de tratamiento y alcantarillados sanitarios en las nuevas urbanizaciones.

Asimismo, Chacón Araya agrega que los resultados de la investigación posibilitan notar “la importancia de una regulación territorial efectiva y la necesidad de mejorarla continuamente para promover un desarrollo urbano sostenible y ordenado”.

Identificación de exposición a inundaciones. Las inundaciones representan un riesgo significativo en Costa Rica, el 49% de los desastres generados por eventos naturales entre 1970 y 2022 fueron inundaciones. Los cantones más afectados están ubicados en áreas planas y las costas.

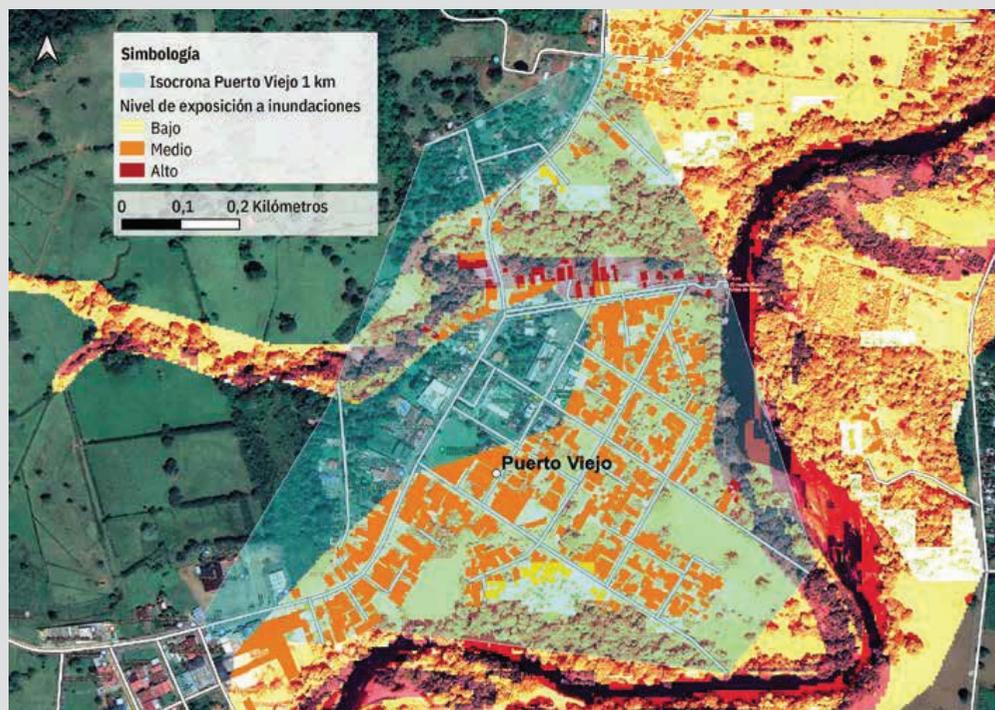
Para abordar este desafío, el grupo de investigación desarrolló una herramienta innovadora que identificó las áreas y edificaciones con mayor exposición a inundaciones para el período 1986-2017. Se trata de mapas con un nivel de detalle que permite localizar casos concretos.

La herramienta creada clasifica las zonas en tres niveles de exposición: baja, media y alta. Un ejemplo de la aplicación de los mapas se realizó para Puerto Viejo de Sarapiquí, cuya superficie total cubre 66 hectáreas. En este caso, la herramienta muestra que un 73,3% de este territorio está dentro de zonas potencialmente inundables.

“Además, la herramienta nos permite identificar que en Puerto Viejo de Sarapiquí casi 10.000 personas se podrían ver afectadas”, agrega Karen Chacón Araya.

La investigadora asegura que los mapas para la identificación de exposición a riesgo de inundaciones les permitirían a los gobiernos locales tomar decisiones mejor informadas respecto al otorgamiento de permisos de construcción, “pues pueden valorar con precisión cuáles son las zonas de mayor riesgo a inundaciones para evitar desastres vinculados a este tipo de eventos”.

Área de exposición a inundaciones de Puerto Viejo de Sarapiquí. 2017



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* a partir de González et al., 2023a con datos del IGN, 2022, CNE, 2023 y la Comisión Europea, 2023.

El equipo de investigación también estimó el costo de reponer todas las edificaciones construidas en las zonas de alta exposición a inundaciones durante el período bajo estudio, el cual sería de 334.079 millones de colones. Es decir, reponer la infraestructura en zonas de alta exposición representa cerca del 75,9% de lo que se gastó en construcción de infraestructura pública en 2021.

Finalmente, el *Informe* concluye que, para que Costa Rica avance en el crecimiento urbano sostenible y ordenado, es necesario continuar analizando el efecto de otras regulaciones urbanas y reglamentos nacionales en la gestión del riesgo y el desarrollo urbano.

CARPETA DE PRENSA



Estado de la Nación

2023

Capítulo

5

Fortalecimiento de la democracia

Poca cooperación entre actores y fuerzas políticas crea riesgos para la democracia costarricense

- Sistema político está diseñado para ejercer el poder de manera descentralizada y colaborativa.
 - Parálisis en el sistema político profundiza crisis de representación ciudadana.
-

La gobernanza democrática de Costa Rica es propensa al entramamiento de los asuntos públicos debido a la poca cooperación entre los actores políticos del país, según el *Informe Estado de la Nación 2023*. Esta situación reduce la capacidad del sistema político para responder a las necesidades y demandas ciudadanas.

El *Informe* señala que el sistema político costarricense está diseñado para ejercer el poder de manera descentralizada y equilibrada entre múltiples actores y fuerzas políticas, entre los que destacan los poderes Ejecutivo y Legislativo.

“Sin embargo, cuando los actores del sistema político no cooperan entre sí, se anulan entre ellos. Por eso, trabajar juntos para responder a las demandas ciudadanas es fundamental para la gestión de los asuntos públicos”, afirma el investigador Ronald Alfaro Redondo.

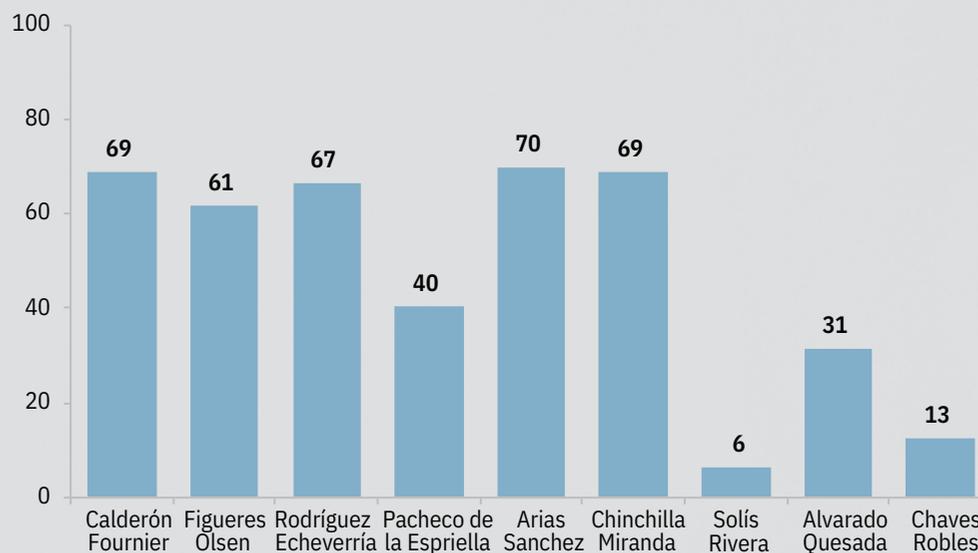
En el marco del *Informe*, Alfaro Redondo coordinó varias investigaciones, cuyos hallazgos permiten concluir que la incapacidad de negociar y cooperar por parte de los actores del sistema político supone un riesgo para la democracia del país.

Sistema político diseñado para cooperar. Costa Rica se destaca en el contexto latinoamericano por tener un Estado que ejerce el poder de manera descentralizada y equilibrada, según el diseño constitucional de 1949.

Este diseño distribuye el poder entre múltiples actores y los obliga a negociar para alcanzar consensos. Además, establece protecciones para evitar que alguno de ellos modifique unilateralmente las normas democráticas básicas o aproveche vacíos legales, ambigüedades o interpretaciones selectivas de las leyes para lograr sus objetivos.

Por ejemplo, explica el *Informe*, el Gobierno de la República depende, en gran medida, de sus relaciones con la Asamblea Legislativa para materializar la agenda con la que ganó las elecciones. Y, en aquellos temas en los que no depende del Congreso, está sometido al control de constitucionalidad que ejecuta el Poder Judicial.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023* a partir de Calderón, 2023 con datos de la base de decretos del PEN.

“Es decir, ninguno de los actores políticos tiene facultades para imponerse al otro, ni otorgarse a sí mismo competencias para frenar iniciativas ajenas”, agrega el investigador.

Poder Ejecutivo no dominante. Los hallazgos de las investigaciones reiteran que, a diferencia de la mayoría de los sistemas presidenciales en América Latina, el Poder Ejecutivo en Costa Rica fue diseñado para ser un actor central, pero no dominante.

Además, el *Informe* documenta que las potestades presidenciales fueron deliberadamente limitadas en el marco de la Asamblea Constituyente de 1948 para evitar una concentración excesiva del poder y lograr un balance respecto al poder de la oposición.

“Quien ocupa la presidencia y cargos ministeriales se encuentran sometidos a una red de múltiples controles, esto implica constantes negociaciones y un escrutinio público de cómo y por qué se toman las decisiones sobre los asuntos públicos”, amplía el investigador.

Dos asuntos relevantes que ejemplifican la necesidad de haber logrado dicho balance, según el *Informe*, son la abolición del Ejército y haberle quitado al Gobierno Central la potestad de organizar elecciones populares.

De las 40 elecciones presidenciales celebradas entre 1824 y 1949 a cargo del Ejecutivo, solo ocho se consideran justas y legítimas bajo los estándares de transparencia y competitividad. Y, respecto a la abolición de las Fuerzas Armadas el *Informe* documenta que era un recurso empleado con frecuencia por el Ejecutivo para subordinar otros poderes del Estado.

Sin mecanismos para reiniciar mandatos electorales. Finalmente, las investigaciones destacan que el sistema político costarricense no ofrece mecanismos constitucionales para modificar la correlación de fuerzas políticas a medio periodo, como sí existe en otros países.

En este escenario, las personas electas en la fórmula presidencial y diputaciones de la República no pueden reclamar un mandato preponderante, pues gozan de la misma legitimidad. Esto las obliga a cooperar entre sí para garantizar la funcionalidad del sistema político durante los cuatro años que dura su mandato constitucional.

“Lo que no se debe perder de vista es que el objetivo fundamental del sistema político es garantizar la toma de decisiones equilibradas para gestionar las demandas y necesidades ciudadanas. Pero, en un contexto donde nadie coopera, básicamente lo que hay es falta de toma de decisiones”, afirma Ronald Alfaro Redondo.

El investigador explica que la falta de decisiones se traduce en una parálisis de la democracia, que aleja a la población de participar de la gobernanza y profundiza la crisis de representación política que atraviesa el país desde hace más de 20 años.

“Esta parálisis mina la confianza de la ciudadanía en que el Gobierno y las instituciones atenderán sus demandas, lo cual reduce la probabilidad de que la democracia logre acuerdos políticos y genere bienestar a la población. Es un problema estructural que, de no atenderse, continuará debilitando los fundamentos de la gobernanza democrática”, concluye el investigador.

Resurge entrabamiento y choque entre poderes Ejecutivo y Legislativo

- Gestión política antagonista resta capacidad para generar bienestar a la población.
 - Alta judicialización de la política contribuye a la paralización del sistema democrático.
-

Costa Rica enfrenta nuevamente las tendencias de baja efectividad y productividad legislativa en el Gobierno de la República y el Congreso, tras abandonar la dinámica de “coaliciones políticas ganadoras” vista durante el periodo 2018-2022, según el *Informe Estado de la Nación 2023*. Dichas coaliciones habían permitido superar el entrabamiento que había caracterizado a la política nacional en años anteriores.

El *Informe* detalla que la incapacidad de las fuerzas políticas para construir acuerdos se ha convertido en un desafío crítico para el país desde hace dos décadas. Pues, la democracia costarricense está diseñada para que se ejerza el poder de manera equilibrada entre múltiples actores.

“Notamos que, cuando el Ejecutivo y el Legislativo se tratan entre sí como interlocutores legítimos de la política democrática, hay mayor efectividad. Pero, cuando la dinámica es antagonizar, hay menos capacidad para generarle bienestar a la población”, afirma el investigador Ronald Alfaro Redondo.

En un contexto político marcado por el multipartidismo, el grupo de investigación estudió la dinámica entre ambos poderes a fin de identificar posibles razones de la parálisis política que predomina en el país.

Poderes enfrentados. Particularmente, en tiempos en los que el Ejecutivo no es mayoría en el Congreso, el *Informe* encontró que la inclusión de las iniciativas de los actores de la oposición en la toma de decisiones genera mejores resultados en la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, la administración actual no apuesta por agendas multipartidistas.

Durante su primer año de gobierno, la administración Chaves Robles ha optado por promover proyectos de ley propios o heredados de Gobiernos anteriores, en lugar de incluir iniciativas de agrupaciones opositoras. Este comportamiento contrasta con la dinámica vista durante el periodo 2018-2022.

“Durante el primer año de la administración Alvarado Quesada, el 39% de las iniciativas de ley convocadas por el Gobierno en las sesiones extraordinarias, eran proyectos de una alianza opositora y el 28% fueron iniciativas del Ejecutivo. Durante el mismo periodo de la administración Chaves Robles, estos porcentajes fueron del 15% y 39%, respectivamente”, especifica el investigador.

Alfaro Redondo explica que ambas dinámicas, la gobernanza colaborativa y la gobernanza antagonista, tienen resultados muy distintos.

“Mientras que en el primer año de la administración anterior el 33% de las leyes aprobadas correspondieron a proyectos propuestos por una alianza opositora y el 31% fueron iniciativas del Ejecutivo, durante el primer año del gobierno actual, estos porcentajes fueron del 21% y 11%, respectivamente”, agrega el investigador.

Es decir, un periodo de mayor productividad para ambas partes estuvo marcado por una gestión de los asuntos públicos más colaborativa. El *Informe* señala que, en un escenario político fragmentado, “el oficialismo sacrifica proyectos propios para ceder espacio a iniciativas de la oposición”.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023*, a partir de Alfaro Redondo, 2023 con base en Aguirre y Cortés, 2023.

Otro termómetro para la relación Ejecutivo-Legislativo es el comportamiento de los vetos presidenciales y resellos legislativos. La administración Chaves Robles sobresale en el periodo 1953-2023 como la de mayor porcentaje de resellos (75%) de leyes vetadas.

Judicialización de la política. En un contexto de poca colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo y la desarticulación de la sociedad civil, el Poder Judicial sigue tramitando una elevada cantidad de acciones en las que se cuestiona la legalidad y constitucionalidad de las decisiones.

La Sala Constitucional examina la legalidad de las acciones públicas mediante dos herramientas: el control de constitucionalidad que revisa los textos aprobados por el Ejecutivo y el Congreso que generan dudas de legalidad o lesionan libertades; y los recursos de amparo con los que se procura detener acciones que lesionan el marco jurídico vigente.

Durante los dos primeros años de la presente administración, más de la mitad de los decretos de alto alcance (52%) y leyes sustantivas promulgadas (53%) fueron revisados por la Sala. Esta tendencia no dista de lo observado en los otros Gobiernos que ha habido en el país desde inicios del siglo XXI, donde más del 40% de dichos decretos y leyes fueron sometidas a la revisión de constitucionalidad.

Este alto porcentaje de asuntos sometidos al control de constitucionalidad y la judicialización de los asuntos públicos estarían reflejando una menor capacidad de los actores políticos para gestionar los conflictos. Pues, la judicialización de la política es la última instancia formal con la que cuentan los actores políticos en oposición para zanjar sus diferencias.

Desde 2018, la cantidad de recursos de amparo declarados con lugar contra instituciones del Ejecutivo ha aumentado significativamente, ya que se pasó de 899 asuntos en el año legislativo 2018-2019 a 3,261 en el año 2022-2023. El último año legislativo es el que más casos ha presentado.

“En democracia, los conflictos son inevitables. Los conflictos no son el problema. El problema es cómo se gestionan los conflictos. En este caso, la judicialización de la política entraba aún más la gestión de los asuntos públicos, pues la Sala tarda, en promedio, 800 días en resolver una acción de inconstitucionalidad”, concluye Ronal Alfaro Redondo.

Alta popularidad del Ejecutivo coincide con una época de alta desarticulación social

- Persiste tendencia de baja movilización social observada en Costa Rica.
 - Estudios internacionales apuntan a indicios preocupantes sobre el reciente desempeño del sistema político costarricense.
-

Costa Rica enfrenta una paradoja medular respecto a la gobernanza democrática: un período de alto apoyo al Ejecutivo, baja movilización de la sociedad civil y retrocesos en la libertad de expresión, según el *Informe Estado de la Nación 2023*.

El *Informe* analiza, entre otros temas, en qué medida la democracia costarricense promueve la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, en un panorama donde los actores políticos no cooperan entre sí y traban el sistema político.

El investigador Ronald Alfaro Redondo advierte que, desde esta perspectiva más amplia, los hallazgos generales del Capítulo 5 del *Informe* muestran que “la democracia costarricense se encuentra en un campo minado”.

“Cada año damos seguimiento a los aspectos fundamentales que habilitan el sistema democrático en Costa Rica. Este año notamos las mismas tendencias de entramamiento político y desarticulación social, con el agravante de que la ciudadanía no parece aumentar su apoyo a la democracia”, afirma el investigador.

Respaldo de la ciudadanía y gestión pública. Durante su primer año, la administración Chaves Robles recibió el nivel de aprobación ciudadana más alto de las últimas tres décadas. Sin embargo, el apoyo ha ido disminuyendo, aunque a un ritmo más lento en comparación con administraciones anteriores.

“Observamos un desgaste gradual en la opinión pública y un aumento de comentarios en redes sociales que implican sentimientos negativos sobre la gestión”, señala Alfaro Redondo.

Los sentimientos negativos hacia el Presidente Chaves en redes sociales aumentaron del 32% al 40% entre mayo de 2022 y agosto 2023, mientras que los sentimientos positivos disminuyeron del 65% al 33%, respectivamente, según el Observatorio de Comunicación Digital de la Universidad Latina.

Movilización y protesta social. La apatía ciudadana también se refleja en la tendencia de baja movilización social observada en Costa Rica, particularmente desde el 2014. Datos históricos (1992-actualidad) indican un declive en la articulación de grupos clave como: sindicatos, cámaras empresariales, asociaciones vecinales y personas trabajadoras

De acuerdo con la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, el año pasado hubo menos protestas, declaraciones, bloqueos, reuniones con autoridades, huelgas, etc., que el promedio anual observado desde que se comenzó a llevar registros hace más de tres décadas, 227 frente a 369.

Si se mira por sector, el de personas trabajadoras ha disminuido su activismo paulatinamente desde hace más de diez años. Por ejemplo, en 1995 se registró su pico más alto de protesta, con 457 registros. No obstante, en 2022, el último año para el que se cuenta con datos completos, solo aparecen registradas 66 acciones.

Según Alfaro Redondo, la disminución generalizada en las acciones colectivas viene acompañada de una forma de manifestarse que tiende a ser más confrontativa, la cual podría estar asociada al hecho de que las autoridades no responden a la mayoría de estas acciones.

“Fundamentalmente, la ciudadanía se organiza y emplea sus derechos y libertades para lograr objetivos que considera importantes, pero las autoridades no responden en el 60% de las protestas registradas”, especifica el investigador.

Aunque se registró una menor cantidad de acciones colectivas para este período, la tendencia prevalece: la protesta social en Costa Rica vuelve a mostrar mayor predominio de acciones confrontativas.

El estudio sugiere que la desarticulación social podría obedecer a factores como la disminución del protagonismo de los sindicatos del sector público y la disminución del activismo de actores empresariales, vecinales y de personas trabajadoras.

Libertades civiles y apoyo a la democracia. Si bien Costa Rica sigue destacando entre las naciones más democráticas del mundo en un panorama global adverso, según diversos índices internacionales, en 2023 se observa un retroceso nunca antes registrado a la libertad de expresión en el país.

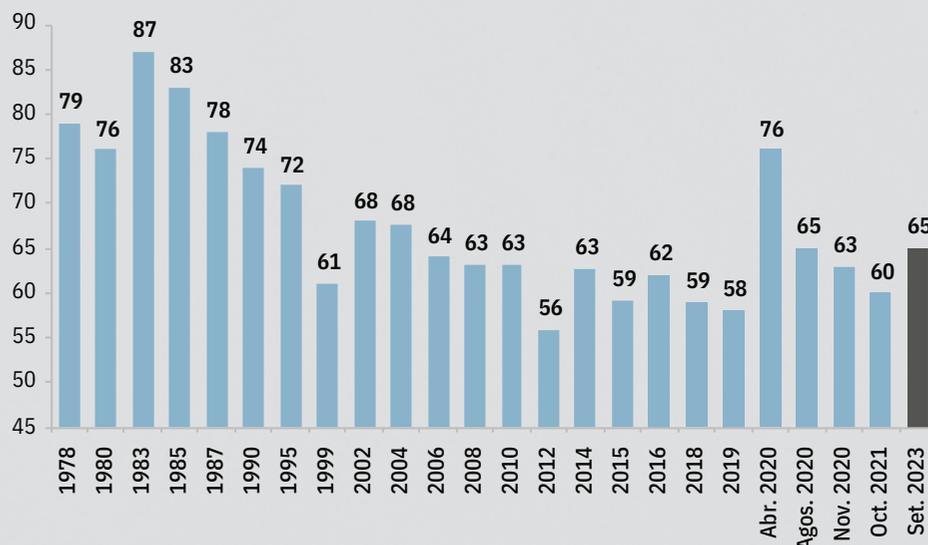
A nivel internacional, un informe de *Reporteros sin Fronteras* de 2023 muestra que Costa Rica cayó 15 puestos en la libertad de prensa debido a los “intentos del Ejecutivo por estigmatizar a la prensa crítica”. En el ámbito local, organizaciones como el Colegio de Periodistas han compartido su preocupación por la autocensura debido a un clima hostil.

“En tiempos de alto apoyo al Gobierno y baja movilización social, garantizar una opinión pública pluralista es fundamental. Pues, la democracia necesita proveer espacios seguros para disenter”, afirma Alfaro Redondo.

En cuanto al apoyo de la ciudadanía a la democracia, el *Informe Estado de la Nación 2023* documenta que algunos indicadores comparativos, usados a nivel internacional para evaluar la salud de la democracia, apuntan a indicios preocupantes sobre el reciente desempeño del sistema político costarricense.

Dos mediciones indican que, a diferencia del pasado, cuando ante situaciones difíciles del país, la afiliación ciudadana a la democracia aumentaba fuertemente, en la actualidad ese apoyo no repunta o se ha erosionado.

Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica. 1978-2023



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023*, a partir de Alfaro Redondo, 2023, con datos del Barómetro de las Américas.

CARPETA DE PRENSA



Estado de la Nación

2023

Capítulo

6

Patrones de la desigualdad multidimensional en Costa Rica

Costa Rica: un país fragmentado por múltiples desigualdades entre poblaciones y territorios

- Las desigualdades que afectan a las personas desde la infancia se solidifican en la edad adulta.
 - La posesión de vivienda de buena calidad y otros activos financieros está concentrada en los hogares de mayor ingreso.
-

Aproximadamente, el 15% de la población en Costa Rica vive en condiciones de rezago persistente debido a una mayor desatención del Estado y el mercado, según el *Informe Estado de la Nación 2023*. La reciente investigación advierte que, factores sociales, económicos, ambientales y políticos siguen profundizando el deterioro en la equidad social en el país.

Además, reitera las brechas territoriales vistas en el pasado: las zonas rurales y periféricas son las más desatendidas, y los cantones en mayor desventaja se encuentran en las costas y fronteras.

“Las amplias brechas territoriales que hoy prevalecen podrían ampliarse en las próximas décadas si se mantienen las tendencias actuales de inversión pública y los problemas de acceso a un empleo digno”, señala la investigadora Natalia Morales Aguilar.

El equipo de investigación analizó la desigualdad multidimensional a nivel cantonal utilizando 12 indicadores de diversos ámbitos como: la inseguridad ciudadana, el acceso a agua potable, calles cantonales en buen estado, acceso a Internet en las casas y la participación electoral, entre otros.

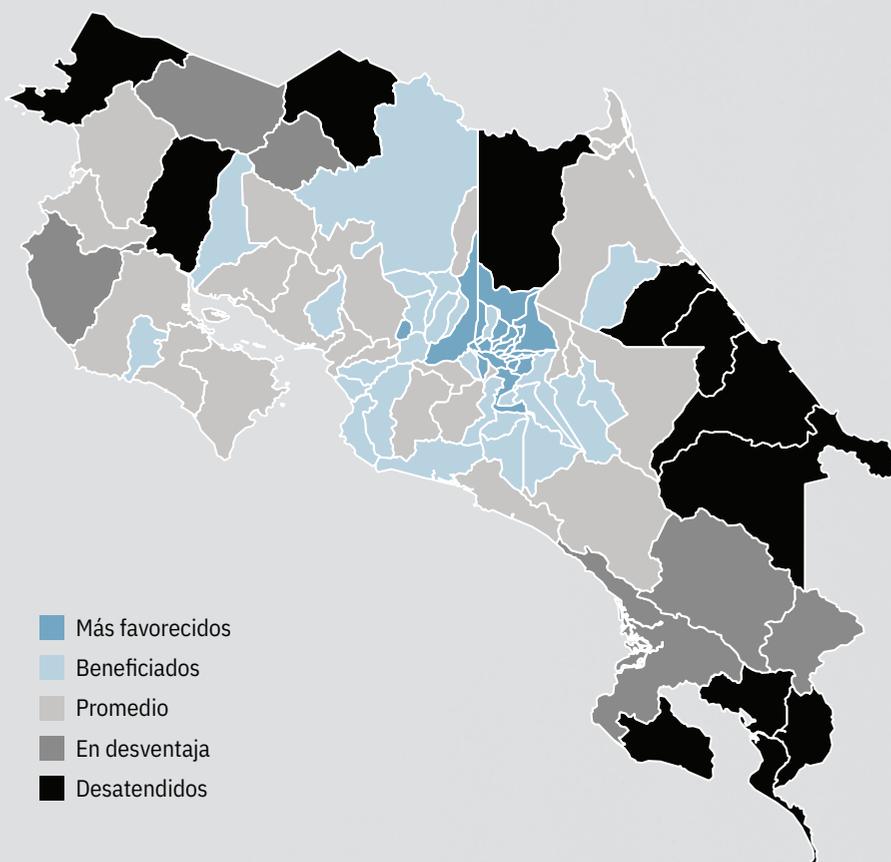
“Queríamos identificar si las desigualdades territoriales en una dimensión se trasladan a otra y la posibilidad de que se refuercen mutuamente”, explica Morales Aguilar.

Según el análisis, Costa Rica sigue mostrando una fractura territorial en términos de equidad social.

Aunque el hallazgo no es del todo nuevo, la investigadora dice que permite observar con mayor claridad que, ante la falta de políticas públicas para atender la desigualdad, el lugar donde nace y crece una persona determina sus oportunidades de desarrollo y bienestar.

Otro hallazgo es que, aún los grupos poblacionales con mayores ventajas relativas enfrentan desigualdades sociales que afectan su calidad de vida, como la inseguridad ciudadana.

“El ejercicio de un conjunto de derechos, como la salud, la educación o el acceso a un trabajo de calidad, están mejor garantizados en los cantones de la Gran Área Metropolitana y sus alrededores que en los ubicados en las costas y fronteras. Desde el punto de vista del desarrollo humano y la equidad social, es una situación inaceptable”, argumenta Natalia Morales.

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

a/ Para el detalle metodológico véase el recuadro 6.1. Los indicadores utilizados se muestran en el gráfico 6.2.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023*, a partir de Pacheco, 2023, con base en algunos indicadores del Índice de Competitividad Nacional del 2022, PEN (2020) y CCSS.

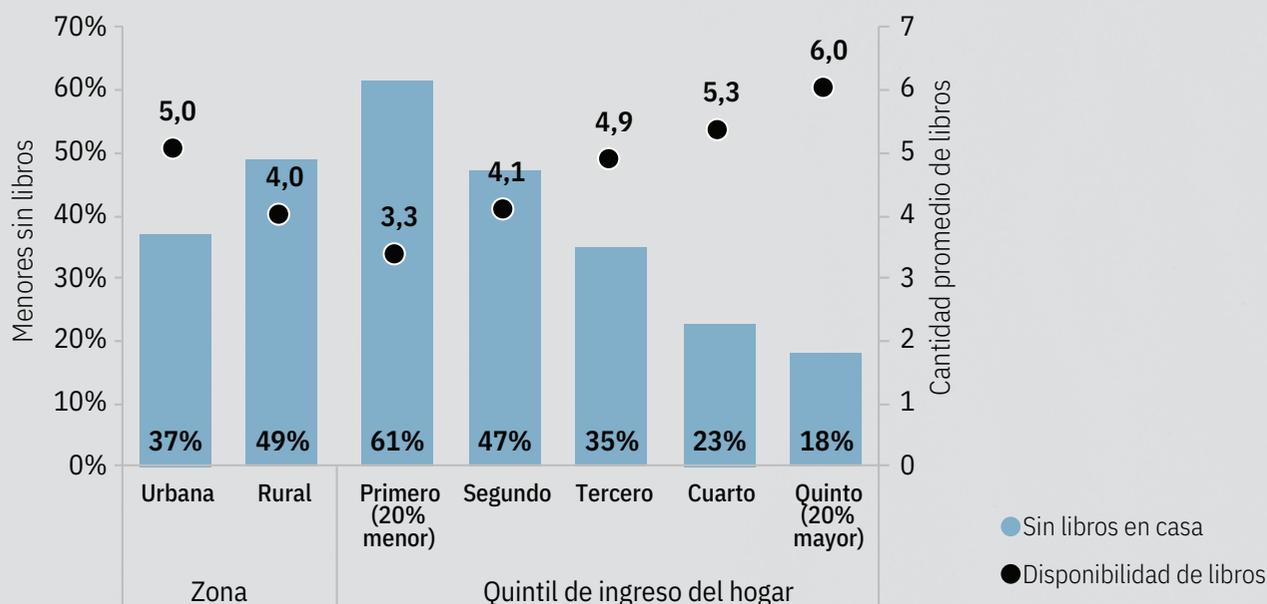
Trayectoria de la desigualdad. El *Informe* muestra que las desigualdades que afectan a las personas desde la infancia se solidifican en la edad adulta y destaca las asimetrías en la calidad de vivienda y la acumulación de activos como una de las brechas más significativas entre diferentes estratos socioeconómicos en Costa Rica.

Los primeros años de vida son críticos para el desarrollo humano futuro, pues una adecuada formación se correlaciona positivamente con niveles más altos de productividad, ingresos laborales y bienestar material. Sin embargo, estas oportunidades se ven a menudo socavadas por desigualdades en los entornos familiares y en el acceso a servicios y activos esenciales como la educación y la vivienda.

En nuestro país, menos de la mitad de las personas menores de cinco años (46,7%) asisten a programas de primera infancia, con la excepción de aquellas que pertenecen al estrato socioeconómico más elevado (65%).

“Además, los niños y las niñas de zonas rurales y de familias de menor ingreso tienen acceso a menos libros en el hogar que aquellos que viven en zonas urbanas y provienen de familias de mayores ingresos, lo cual es crucial para el desarrollo cognitivo y psicosocial”, agrega la investigadora.

Porcentaje de menores de 5 años sin acceso a libros infantiles y número promedio de ejemplares según características socioeconómicas. 2018



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2023*, a partir de Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

Las zonas rurales y los hogares de menores ingresos también enfrentan mayores desafíos con respecto a la calidad de la vivienda, lo cual impacta negativamente en la salud y el aprendizaje de las personas.

Las viviendas en buen estado no solo proporcionan un ambiente favorable para el desarrollo infantil y adolescente, también representan un activo fundamental que puede aumentar la riqueza familiar.

Sin embargo, en Costa Rica la posesión de vivienda de buena calidad y otros activos financieros está concentrada en los hogares de ingreso más alto, exacerbando las desigualdades. Además, el crédito tiende a estar más disponible para aquellas personas con perfiles socioeconómicos más elevados, lo cual les permite adquirir activos más valiosos y, por lo tanto, perpetuar las desigualdades de riqueza.

“Si bien nuestro país tiene un alto porcentaje de familias con casa propia (65%), la calidad de dichas viviendas varía considerablemente, siendo los grupos en condiciones más desfavorables los más afectados por el mal estado de la infraestructura y la falta de servicios básicos”, indica Natalia Morales Aguilar.

En cuanto a la tenencia de activos financieros, el *Informe* señala que, aproximadamente un tercio de los hogares en el país carece de ellos. De aquellos que sí los tienen, la cuenta bancaria es la más común (68%), especialmente en el grupo de ingresos más altos (94%), mientras que en los dos quintiles de ingresos más bajos el acceso es mucho menor (47%).

“Las profundas asimetrías en la disponibilidad de activos y en el acceso a recursos financieros sugieren un ciclo de acumulación de riqueza intergeneracional que favorece a aquellos con ventajas iniciales, lo que plantea serios desafíos para la equidad y la movilidad social en el futuro”, concluye la investigadora.

PEN

PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

ÉN

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



TEC | Tecnológico
de Costa Rica



UNED



2023
Universidades Públicas
ante el Cambio Climático

CON EL APOYO DE



29

@EstadoNacion
EstadoNacion
EstadoNacion

www.estadonacion.or.cr

ISBN: 978-9930-607-54-1



9 789930 607541

