



Estado de la Nación

CARPETA DE PRENSA





Redacción:

María Laura Brenes Mata

Edición técnica:

Leonardo Merino Trejos

Natalia Morales Aguilar

Pamela Jiménez Fontana

Karen Chacón Araya

María Estelí Jarquín Solís

Steffan Gómez Campos

Vera Brenes Solano

Corrección de estilo:

Emma Lizano

Diagramación:

Karen Fallas Corrales, GatoAzul

Comunicación

Índice

Introducción	5
Equidad e integración social en 2014	7
Seguro de salud de CCSS recupera equilibrio financiero, pero aún es vulnerable	9
Se incrementa tasa de homicidios en Costa Rica	13
Mercado laboral según clases sociales experimenta transformación	15
Salarios de trabajadores calificados, ganancias de empleadores y pensiones contributivas aumentan la desigualdad	19
Se pronostica que el crecimiento del empleo será menor que el de la producción	23
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2014	27
Caída de exportaciones de bienes se compensa con dinamismo del sector servicios	29
Escenarios de reforma fiscal poseen distintos impactos según tipo de hogar	31
Apreciación cambiaria e inflación acumulada: principales factores que explican encarecimiento de Costa Rica	33
Volatilidad en los precios se estabiliza a finales del 2014	35
Ingresos tributarios son insuficientes para enfrentar gastos primarios del país	37
Armonía con la naturaleza en 2014	41
Legislación energética con mayor peso en hidrocarburos y con carácter regulatorio	43
Legislación ambiental poco efectiva favorece incremento en el número de acciones colectivas	45
Políticas de conservación con impacto positivo en gestión ambiental	47
Transformación de la estructura productiva agropecuaria afecta seguridad alimentaria y nutricional del país	49
Sector transporte impulsa creciente huella ecológica	51



Fortalecimiento de la democracia en 2014	55
Mayor número de protestas ciudadanas en año electoral y de cambio de gobierno se da en el 2014	57
Últimos tres gobiernos coinciden en su visión sobre paradigma del desarrollo nacional	59
Partidos políticos más recientes muestran poca renovación de liderazgos	61
Panel de votantes revela que casi la mitad de la población ha votado en elecciones cantonales	63
Ejecutivo con poca influencia y poder para realizar gestión con el Legislativo	65
<hr/>	
Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano	69
Crecimiento urbano es insostenible, excluyente y sin planificación	71
Crecimiento urbano no planificado genera altos costos económicos y para la calidad de vida de los costarricenses	75
Marco jurídico disperso y debilidades institucionales limitan la definición de planes reguladores cantonales	79
Distribución y tamaño de viviendas reflejan amplias brechas sociales en la GAM	83

Introducción

Este *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* inaugura la tercera década de publicaciones del Programa Estado de la Nación (PEN), hito que expresa una perseverancia que ha permitido crear la plataforma más amplia de información y análisis sobre los desafíos, logros y rezagos de la sociedad costarricense en materia de desarrollo humano sostenible. El propósito de esa plataforma es, hoy como ayer, propiciar la participación ciudadana informada en los asuntos públicos y la toma de decisiones favorables a la creación de oportunidades y capacidades para los habitantes del país.

El presente Informe conserva la estructura básica de las ediciones anteriores, una característica propia de un sistema de seguimiento. La parte medular está compuesta por cuatro capítulos (social, económico, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2014 e inicios del 2015, a la luz de las tendencias recientes del desarrollo humano y del marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo. Esto permite al lector comparar y contrastar la información que se le ofrece.

Todos los años el Programa se esmera en innovar. Sin atrevimientos, el Informe se volvería predecible y perdería interés. Cada año, sin embargo, el esfuerzo en ese sentido es más exigente, debido a las múltiples demandas por parte de distintos actores, tanto para la exploración de nuevos temas como para la aplicación de metodologías y técnicas novedosas, a fin de obtener datos inéditos y más precisos. En esta edición destacan el examen en profundidad de la dinámica del mercado laboral, el estudio de sesenta años de legislación en materia energética, la indagación sobre el ciclo político en los precios de los bienes y servicios regulados y la ampliación del análisis sobre la gestión y la representación política responsables.

Metodológicamente, este Informe presenta, entre otros, novedosos indicadores prospectivos sobre la demanda laboral, un tema clave en los próximos años habida cuenta de los problemas que experimenta el país en materia de empleo, y un estudio de panel que utiliza información del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)



para examinar los patrones históricos de participación ciudadana en los comicios municipales.

El capítulo especial del Vigésimoprimer Informe es, en sí mismo, una innovación. Se trata de un estudio a profundidad sobre el ordenamiento territorial en el Valle Central, la región en que se asienta la Gran Área Metropolitana (GAM), la principal aglomeración urbana del país. El capítulo integra una gran cantidad de investigaciones con el fin de examinar la sostenibilidad social y ambiental de los patrones de urbanización de las últimas décadas. Este es un tema de singular importancia para el desarrollo humano, en la medida en que la mayor parte de la población y la producción nacional se concentra en el Valle Central.

Esta carpeta de prensa presenta un conjunto de notas sobre algunos temas de este informe que destacan por su novedad en los hallazgos, innovación en el diseño de investigación, relevancia para el desarrollo del país y orientación para la toma de decisiones. Para ampliar el análisis del tema puede consultar y descargar el informe en nuestra página web www.estadonacion.or.cr

Equidad e integración social en 2014



Síntesis del capítulo

En 2014 se afianzaron las principales tendencias en materia de equidad e integración social reportadas en los últimos Informes, tanto las positivas como las que imponen obstáculos al desarrollo humano sostenible. Entre las primeras destacan la expansión en las coberturas educativas y en la proporción de jóvenes que concluyen la enseñanza secundaria, la permanencia de logros históricos en salud, como la disminución de la mortalidad infantil, así como el crecimiento real de la inversión social pública. En el otro extremo, las desmejoras parecen cada vez más consolidadas.

Continúan sin avances, y en algunos casos acumulan retrocesos, indicadores como el desempleo, la desigualdad, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios, el ingreso de los hogares y el incumplimiento de las garantías laborales y el pago del salario mínimo.

El saldo es poco alentador. El mercado de trabajo –principal fuente de ingresos de las familias– no muestra resultados favorables, ni se espera que lo haga en los

Principales hallazgos

- En 2014 el ingreso promedio de los hogares se deterioró en términos reales, luego de cinco años consecutivos de registrar aumentos. Los grupos extremos de la distribución del ingreso fueron los más perjudicados, sobre todo los más ricos. Como resultado de ello, el coeficiente de Gini se redujo un 1% con respecto al 2013, aunque se mantuvo en un valor bastante alto (0,516).
- Entre 2010 y 2014, el aumento en la desigualdad (medida con el coeficiente de Gini) se originó en tres fuentes de ingreso: las ganancias de los empleadores, los salarios de los trabajadores calificados y las pensiones contributivas.
- La pobreza total aumentó 1,7 puntos porcentuales entre 2013 y 2014. En este último año afectó a un 22,4% de los hogares, mientras que la pobreza extrema se mantuvo sin cambios significativos, en 6,7%.
- Si al ingreso de los hogares se le suman las transferencias que reciben los beneficiarios del IMAS y el Fondo Nacional de Becas, así como las pensiones del régimen no contributivo, el efecto global de estos programas es una reducción de aproximadamente dos puntos porcentuales en la pobreza.
- Se afianza la transformación del mercado laboral según clases sociales. En los últimos veintisiete años el empleo que más creció fue el relacionado con actividades especializadas y de administración de procesos, mientras que el asociado a trabajos manuales (clases obreras) se contrajo. Actualmente, las clases intermedias y de medianos empresarios y profesionales constituyen el grupo de mayor peso relativo.

Equidad e integración social en 2014

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

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

Principales hallazgos

- La tasa de desempleo abierto del 2014 –medida con la Encuesta Continua de Empleo– fue en promedio de 9,6%, similar a la de los últimos tres años. El desempleo femenino fue de un 12%, frente a un 8% del masculino.
- Pese a las restricciones fiscales y el modesto crecimiento económico, en 2014 la inversión social pública (ISP) per cápita tuvo una leve expansión (1,8%). Por primera vez en 34 años el país logró recuperar los niveles reales de ISP per cápita de 1980.
- En 2014 volvió a aumentar la tasa de homicidios, luego de la tendencia a la baja registrada entre 2011 y 2013. El deterioro se concentra en algunos distritos del país y está directamente relacionado con la penetración de una forma de organización criminal: las bandas de venta de drogas que operan como estructuras empresariales.
- El seguro de salud de la CCSS recuperó su equilibrio financiero, luego de los problemas sufridos a finales de la década anterior. Sin embargo, aún persisten fuentes de vulnerabilidad, como la planilla institucional y la volatilidad de los aportes contributivos de los trabajadores, que funcionan como “disparadores” del gasto.
- A mayo de 2015 la deuda pendiente del Estado con la CCSS era cercana a 1.400 millones de dólares, según estimaciones de una comisión interinstitucional conformada por representantes de esa entidad y el Ministerio de Hacienda.

Seguro de salud de CCSS recupera equilibrio financiero, pero aún es vulnerable

- **Informe de especialistas emite 91 recomendaciones sobre el seguro de salud, se acogieron un 58% totalmente, 37% parcialmente y se rechazó el 11% por criterio técnico.**

- **A diciembre de 2014 la deuda del Estado con la CCSS rondaba 1.400 millones de dólares, según estimaciones de una comisión interinstitucional conformada por esa entidad y el Ministerio de Hacienda.**

El seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) recuperó su equilibrio financiero, luego de los problemas sufridos a finales de la década anterior. Sin embargo, aún persisten fuentes de vulnerabilidad, como la planilla institucional y la volatilidad de los aportes contributivos de los trabajadores.

La CCSS es la institución encargada de brindar servicios de salud, a través del seguro de enfermedad y maternidad (SEM), así como los de jubilación y pensiones, mediante el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM). Este sistema muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de la región latinoamericana.

Hacia finales de la primera década del siglo XXI el panorama financiero del SEM había mostrado un alarmante déficit. Factores coyunturales asociados a fluctuaciones económicas vividas en el país en 2008 explican, en parte, ese resultado. Ante este hecho, a solicitud de la CCSS, un grupo de expertos analizó la situación del seguro de salud y formuló 91 recomendaciones que fueron plasmadas en el documento *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud*, entregado el 29 de septiembre de 2011.

En términos de la respuesta de la CCSS, se acogieron 81 recomendaciones. De estas, las aceptadas totalmente representan el 58%, y su acatamiento ha concluido en un 66%. De las acogidas parcialmente se ha completado la implementación de un 24%. Siete recomendaciones relacionadas con ingresos, gastos y presupuesto no fueron acogidas por motivos técnicos.

Equidad

Con respecto al grado de cumplimiento de dichas recomendaciones, de las 26 que se declaran concluidas sobre ingresos y gastos, las principales tienen que ver con la contención del crecimiento de las remuneraciones, que son el rubro más importante en la estructura del gasto (66% en 2014) y se justifican por la naturaleza de la labor institucional, que es la prestación de servicios por parte de una mano de obra especializada. No obstante, aún están en proceso de implementación temas medulares, como los “pluses” salariales, horas extra, guardias y disponibilidades médicas y el pago de cesantías.

Además, la CCSS está diseñando una política de sostenibilidad financiera para contrarrestar los efectos de la extinción del bono demográfico. Esta contempla acciones en tres niveles: eficiencia del gasto, a través de una asignación de recursos basada en las necesidades de salud y el desempeño de las unidades prestadoras de servicios; generación de nuevas fuentes de financiamiento, esta es un área muy compleja, que incluye redefinir los aportes del Estado e identificar la población que históricamente no ha estado afiliada al SEM y gestión de inversiones, para lo cual se introducirán nuevas herramientas para seleccionar, priorizar y evaluar las inversiones en equipo, infraestructura y medicamentos, entre otros.

Por otro lado, el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* identifica una serie de factores de riesgo a los que se recomienda prestar atención para evitar otro desequilibrio financiero. Históricamente, los egresos del SEM muestran una fuerte concentración en el pago de remuneraciones. Este rubro se duplicó en términos reales en la última década, debido a una política expansiva que combinó la creación de plazas con el aumento de los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, esta situación cambió a partir de 2010, en virtud de una serie de medidas restrictivas tomadas por la Junta Directiva de la CCSS.

También, cabe mencionar la alta volatilidad en ingresos por contribuciones. El principal componente de los ingresos totales son los ingresos corrientes, que desde 1992 constituyen, en promedio, el 92%. Dentro de estos, el rubro más importante son las contribuciones, cuyo peso ha oscilado entre 74% y 82% en la última década. Estas, a su vez, se componen de los aportes que hacen los patronos y los trabajadores y que, desde 1992, representan un 61% y un 39%, respectivamente.

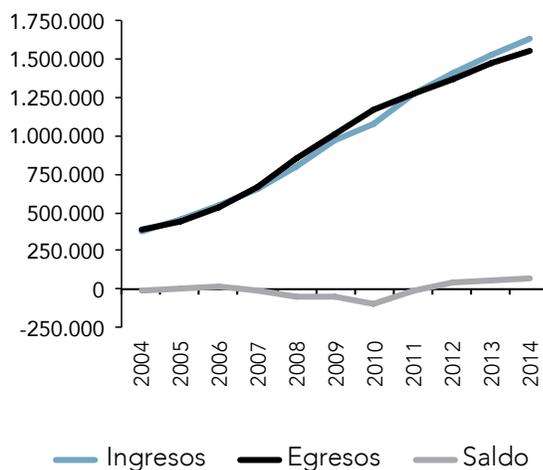
Más información en el capítulo 2 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
117-121**

Esta edición del informe hace énfasis en el saldo de la deuda acumulada del Estado con la CCSS, así como los esfuerzos que se están llevando a cabo para solventarla. Desde finales de la década de los noventa el Estado ha incumplido de manera persistente algunas de sus obligaciones por este concepto, lo que ha generado la acumulación de una deuda creciente. En 2014 el Ministerio de Hacienda y la CCSS conformaron una comisión a la que se le encargó actualizar el monto de las deudas pendientes y llegar a un acuerdo de pago. Esa instancia estimó que la deuda con el SEM asciende a 743.075 millones de colones y la correspondiente al IVM a 3.588 millones de colones, para un total de 746.662 millones de colones (aproximadamente 1.400 millones de dólares).

En lo que concierne a las fuentes de financiamiento para cubrir estas obligaciones, se mencionan las siguientes: pagos en efectivo en plazos no mayores a cuatro años, un préstamo por 417 millones de dólares en proceso de negociación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial y la emisión de títulos valores, cuyos vencimientos no podrán superar los diez años.

Ingresos, gastos y saldo del seguro de salud de la CCSS



Fuente: Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación, 2015 a partir de Valdés, 2015 con datos de la CCSS.

Equidad



Se incrementa tasa de homicidios en Costa Rica

- Durante 2014 se reportaron 477 homicidios dolosos, 66 más que en 2013, lo que representa un crecimiento de 16%.

- El 69% de los asesinatos se cometió con arma de fuego y el 34% de las víctimas fueron personas jóvenes, entre 20 y 29 años de edad.

Los avances en seguridad ciudadana en Costa Rica se han estancado. En 2014 volvió a aumentar la tasa de homicidios, luego de la tendencia a la baja registrada entre 2011 y 2013. El deterioro se concentra en algunos distritos del país y está directamente relacionado con la penetración de una forma de organización criminal: la bandas de venta de drogas que operan como estructuras empresariales.

A inicios del siglo XXI, la tasa de homicidios en Costa Rica se mantuvo por debajo de 10 casos por cada 100.000 habitantes, aunque con una tendencia creciente. En 2008 se superó esa cifra y el problema se convirtió en una "epidemia", según la definición de la Organización Mundial de la Salud. En 2009 se llegó al máximo histórico de 11,4. A partir de ahí, se inició una tendencia a la baja, que se revirtió en 2014. Datos preliminares indican que el aumento en el número de homicidios se consolidó en el 2015.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* señala que durante el 2014 se reportaron 477 homicidios dolosos, 66 más que en 2013, lo que representa un crecimiento de 16% y una tasa de 10,0 casos por 100.000 habitantes. El problema se concentra en los cantones de San José (15,5%), Desamparados (9,6%) y Limón (8,2%). El 69% de los asesinatos se cometió con arma de fuego y el 34% de las víctimas fueron personas jóvenes, entre 20 y 29 años de edad.

La incidencia ha crecido en algunos distritos al sur del cantón central de San José, especialmente en Desamparados, Pavas, Hatillo y Alajuelita. Según las autoridades policiales, este cambio tiene relación con un grupo en particular, la denominada "Banda de El Indio". Luego del arresto y encarcelamiento de los cabecillas de esa organización criminal, ha surgido una ola de violencia a raíz de los reacomodos y luchas de poder entre las bandas narcotraficantes de la región metropolitana.

Equidad

En cuanto a la victimización, los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) revelan que en 2014 uno de cada cinco hogares reportó la ocurrencia de algún delito. Esta cifra no varió con respecto a la medición del 2010; si se compara con la de 2008 representa una mejora, pero de todas formas se mantiene por encima de los registros de años previos.

La inseguridad ciudadana también es un problema que afecta de manera diferenciada a ciertos grupos, como las mujeres y las personas más jóvenes. El 11% de las víctimas de homicidio de 2014 fueron mujeres, tres puntos porcentuales más que en 2013. Por edades, las personas entre 20 y 29 años siguieron siendo las más afectadas, pues una de cada tres víctimas pertenecía a este grupo, cifra que aumentó diez puntos porcentuales con respecto al 2013.

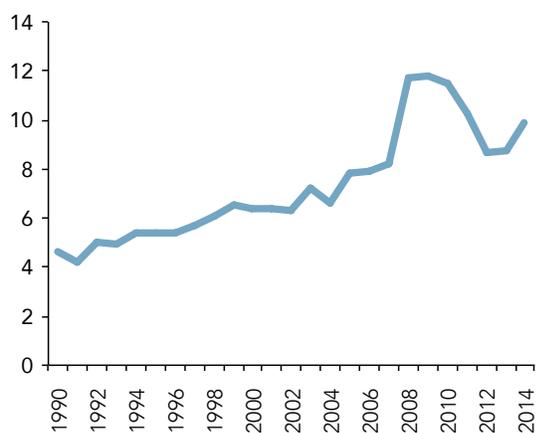
También se modificó el peso relativo de las modalidades de asesinato. La principal fue el ajuste de cuentas o venganza, seguida por las discusiones o riñas. Este cambio se explica, tal y como se mencionó anteriormente, por una transformación en la dinámica de las bandas narcotraficantes; en otras palabras, se ha incrementado la violencia homicida como forma de resolver los problemas entre vendedores de drogas

Más información en el capítulo 2 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
83-86**

Tasa de víctimas de homicidio doloso

(por 100.000 habitantes)



Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 a partir de datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

Mercado laboral según clases sociales experimenta transformación

- **En tres décadas se contrató más personal en actividades especializadas y de administración de procesos, mientras que se contrajo el empleo en trabajos manuales (clases obreras).**
- **Las clases intermedias y de medianos empresarios y profesionales constituyen el grupo de mayor peso relativo.**

Ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación* plantearon un novedoso marco teórico para el estudio de la desigualdad y la pobreza, a partir de una estructura de clases sociales basada en la inserción laboral de las personas. El *Vigésimoprimer Informe* efectuó ajustes en las estimaciones y actualizó la categorización de clases sociales para las personas ocupadas, con base en los cambios metodológicos de las encuestas de hogares del INEC (que constituyen la principal fuente de información para ese análisis).

La actual edición del Informe señala que, en los últimos veintisiete años, la estructura social de Costa Rica experimentó una profunda transformación. Aunque los datos no son estrictamente comparables para todo el período, se analizan las tendencias para tres subperíodos: 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014. Las clases relacionadas con actividades especializadas, gestión o administración de procesos fueron las que más crecieron, mientras que las asociadas a trabajos manuales (clases obreras) se contrajeron. El primer grupo es ahora el de mayor peso relativo en el mercado laboral.

Al desagregar la información se observa que la clase conformada por los medianos empresarios y profesionales fue la única que mostró una tendencia ascendente sostenida (y con el mayor crecimiento promedio) durante todo el período, al pasar de la sexta posición a finales de los ochenta, a la cuarta en 2014. Las clases intermedias (que incluyen a técnicos y trabajadores administrativos) escalaron de la cuarta posición en 1987, a la primera en la actualidad. Pese a su reducido tamaño, la clase alta (grandes empresarios y puestos gerenciales) se expandió y registró el segundo crecimiento más alto, aunque constituye apenas el 2% de la población ocupada.

Equidad

En cambio, los obreros agrícolas mostraron una tendencia decreciente durante todo el período, que los llevó de ser segundos a finales de los ochenta (18% de los ocupados) a séptimos en 2014 (apenas el 6%). Los obreros industriales y de servicios también perdieron participación. Los pequeños propietarios (campesinos, dueños de industrias artesanales o de pequeños establecimientos comerciales) se mantuvieron como uno de los grupos de mayor peso relativo.

Además, el Informe destaca la consolidación de brechas de ingresos entre las distintas clases sociales. El ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas por clase social muestra un ordenamiento esperado, pues los montos más altos los perciben los grupos más especializados y los más bajos las clases obreras y poco calificadas. Por ejemplo, en 2014 el ingreso de los medianos empresarios y profesionales duplicó el de las clases intermedias, triplicó el de los obreros en servicios, cuadruplicó el de los pequeños propietarios y quintuplicó el de los obreros agrícolas. Un dato que ilustra cómo se modificaron los ingresos mensuales en términos reales, entre 2010 y 2014, es la "ganancia" (en colones del 2014) que experimentó cada clase social. La clase alta percibió casi 600.000 colones más entre esos años, en los medianos empresarios y profesionales el aumento fue de casi 100.000 colones, en las clases intermedias, los pequeños propietarios y los obreros en servicios fue de 15.000 colones, mientras que los obreros agrícolas dejaron de percibir 5.000 colones.

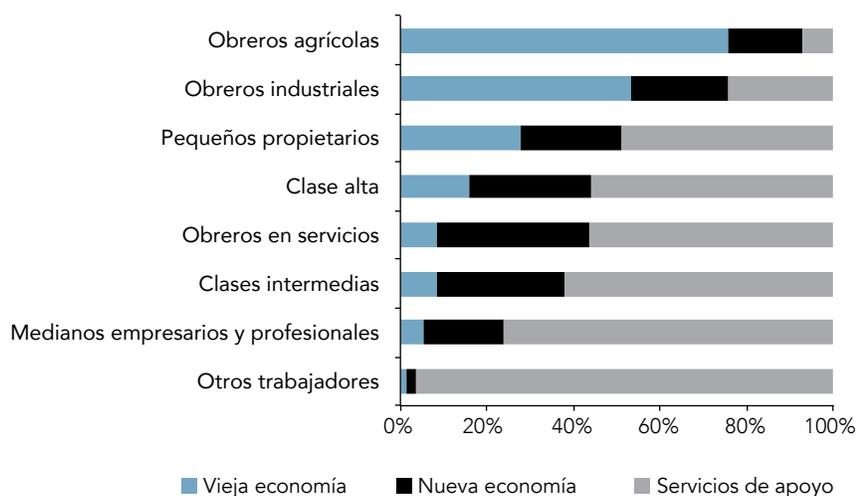
Otros indicadores que explican la pobreza y las brechas de ingresos de las personas ocupadas según clase social son los años de educación y el porcentaje que completó la educación secundaria. Nuevamente, son los medianos empresarios y profesionales los que ostentan las cifras más favorables, pues en 2014 casi todos ellos habían terminado ese nivel educativo, en contraste con los obreros agrícolas, que registraron menos del 10%. Con visión de largo plazo, la proporción aumentó en todos los grupos y el avance fue mayor entre 2001 y 2014. Sin embargo, la mayoría de las clases sociales se mantiene por debajo del promedio nacional (46%). En las clases obreras (excepto la agrícola) solo una cuarta parte de sus integrantes tiene secundaria completa.

Más información en el capítulo 2 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 93-97

Se señala que los sectores de la economía tienen asociadas estructuras de clases con características propias. En las dos últimas décadas, la conformación de la "nueva economía" provocó la modernización de algunos servicios de apoyo, lo que favoreció la ampliación de las capas intermedias y de los profesionales. En cambio, la contracción de la "vieja economía", cuya estructura social estaba compuesta por pequeños propietarios y obreros agrícolas, contribuyó a la pérdida de importancia de esas clases. Los datos de 2014 indican que la vieja economía representa un 21% del empleo total y está integrada principalmente por obreros industriales, pequeños propietarios y obreros agrícolas. La nueva economía, que absorbe al 23% de los ocupados, tiene una composición muy diversa: clases intermedias, obreros en servicios, pequeños propietarios, obreros industriales y medianos empresarios y profesionales. En los servicios de apoyo, que generan el 56% del empleo, participan sobre todo las clases intermedias, medianos empresarios y profesionales, pequeños propietarios, otros trabajadores y obreros en servicios.

Distribución porcentual de las personas ocupadas por clase social, según tipos de economía. 2014



Fuente: Vigésimo primer Informe Estado de la Nación, 2015 a partir de datos de la Enaho, del INEC.

Equidad



Salarios de trabajadores calificados, ganancias de empleadores y pensiones contributivas aumentan la desigualdad

- **Ingresos de los trabajadores calificados es lo que más contribuye a la desigualdad**

- **La desigualdad puede revertirse si se implementa un conjunto de políticas públicas existentes.**

Entre 2010 y 2014, se registró un aumento en la desigualdad (medida con el coeficiente de Gini), originado principalmente en tres distintas fuentes de ingreso de los hogares: las ganancias de los empleadores, los salarios de los trabajadores calificados y las pensiones contributivas. El indicador más utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini. En Costa Rica su evolución muestra que, luego de un comportamiento relativamente estable desde 1987 y durante los años noventa, entre 1999 y 2001 experimentó una aceleración, luego disminuyó hasta 2005 y, a partir de entonces, volvió a aumentar de manera sostenida hasta ubicarse en 0,516 en 2014.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* realizó un análisis para identificar los factores que han incidido en la variación del coeficiente de Gini y estimar el aporte de las diversas fuentes de ingresos de los hogares a dicho indicador.

Se muestra que entre 2001 y 2014 hubo tres subperíodos de evolución del Gini, cada uno explicado por distintas fuentes, según su comportamiento y peso relativo en el ingreso total. Además, los ingresos asociados al trabajo calificado, sin importar el sector del que proceden, son una fuente importante de desigualdad, que se origina no solo en la brecha entre la oferta y la demanda de este tipo de mano de obra –que ha ampliado el premio salarial con respecto a otras fuentes–, sino también en el estancamiento de los ingresos de los trabajadores no calificados.

Equidad

El estudio realizó una descomposición del coeficiente de Gini, que resultó en doce componentes del ingreso familiar declarado en las encuestas de hogares. Con datos del 2014 se determinó que los ingresos laborales constituyen el 81% y, dentro de ellos, la fuente más importante son los sueldos y salarios. Un 44% de los ingresos de los hogares proviene del empleo calificado, tanto público como privado. El ingreso de los trabajadores independientes contribuye con el 17%. A su interior, el autoempleo (cuenta propia) proporciona el 9%, y las ganancias de los empleadores o patronos un 8%.

Asimismo, las rentas del capital tienen una baja participación en el ingreso familiar, apenas un 4%. Las transferencias corrientes representan alrededor de un 15%. Dentro de ellas, los mayores ingresos corresponden a las pensiones contributivas, en tanto que las ayudas estatales en dinero tienen un peso menor.

Por otra parte, el análisis señala que hay un conjunto de políticas públicas que, al implementarse, ayudarían a revertir el aumento de la desigualdad. La fuente que reduce más la desigualdad son los salarios de los empleados no calificados del sector privado, debido al peso que tienen en el ingreso total. Esta evidencia sugiere que una política activa de salarios mínimos reales, acorde con el aumento de la productividad del trabajo y un mayor control de su cumplimiento, son factores clave para elevar los ingresos de este grupo. También los ingresos por trabajo independiente no calificado reducen la desigualdad. En este caso, las políticas de apoyo productivo al sector informal tienen un potencial impacto redistributivo. Las ayudas estatales ocupan una tercera posición, con un aporte que ha ido creciendo por el aumento de los recursos asignados y las mejoras logradas en su focalización.

En el otro extremo, la fuente que más contribuye a la desigualdad son los ingresos salariales de los trabajadores calificados. En este caso se requeriría una política que busque aumentar la oferta de trabajadores calificados (con al menos secundaria completa), acompañada de mejoras en la recaudación del impuesto sobre la renta, para que los profesionales que laboran de forma independiente y los perceptores de rentas de capital tributen como les corresponde.

Más información en el capítulo 2 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 88-91

En otro orden de ideas, la pobreza es la manifestación extrema de la desigualdad, pues los hogares (y personas) que la sufren están en el extremo inferior de la distribución del ingreso y carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades que son básicas para vivir dignamente. Tal y como se ha mencionado en Informes anteriores, desde hace veinte años en Costa Rica este problema afecta a una quinta parte de los hogares.

Contribución relativa de cada fuente de ingreso a la desigualdad total medida con el coeficiente de Gini^{a/}. 2001, 2005, 2010 y 2014

Fuentes de ingreso	2001	2005	2010	2014
Coeficiente de Gini	0,518	0,485	0,502	0,513
Contribución relativa de cada fuente	100,0	100,0	100,0	100,0
Salario de empleados públicos calificados	27,4	27,8	30,4	30,1
Salario de empleados privados calificados	25,0	28,9	26,2	27,8
Ingreso por pensiones contributivas	6,3	8,0	11,6	12,4
Ganancia de los empleadores	16,3	11,8	9,3	12,0
Renta del capital	3,2	3,7	6,2	5,9
Ganancia por cuenta propia profesionales y técnicos	4,3	4,3	5,2	3,6
Ganancia del resto de cuenta propia	5,2	4,0	4,5	3,2
Salario de empleados privados no calificados	8,4	7,0	3,1	2,6
Ingreso por transferencias privadas	2,1	3,0	2,8	1,8
Salario empleados públicos no calificados	1,8	1,7	1,5	1,5
Salario en servicio doméstico (en los hogares)	0,1	0,1	0,2	0,2
Ingreso por ayudas del Estado (transferencias monetarias)	-0,3	-0,3	-1,0	-1,1

a/ Para los años 2010 y 2014 se utiliza el ingreso familiar neto per cápita sin ajustes por subdeclaración.

Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 a partir de Trejos, 2015 con datos del INEC.

Equidad



Se pronostica que el crecimiento del empleo será menor que el de la producción

- **Entre el 2015 y 2021, en un escenario optimista, con una expansión económica del 4,5%, el empleo aumentaría un 4,0%, mientras que en uno pesimista, con un crecimiento económico del 2,9%, el empleo lo haría en 2,4%.**

- **Sectores clave -con altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante- solo absorben el 14,7% del empleo**

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* realizó una estimación de los requerimientos de mano de obra para los próximos siete años (2015-2021), según la estructura productiva sectorial del país, reflejada en la matriz insumo producto (MIP) del 2011 y a partir de un conjunto de supuestos sobre el crecimiento económico. Los resultados sugieren que el empleo crecerá a un ritmo menor que la producción, por lo que la dinámica actual de la economía no alcanzará, por sí misma, para ofrecer más y mejores oportunidades a la población.

La principal fuente de información para este ejercicio de prospección fue la matriz insumo producto (MIP), un instrumento desarrollado en el marco del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica (BCCR), que muestra las interrelaciones entre la oferta y la demanda y provee una visión detallada de los vínculos entre vendedores y compradores de los distintos sectores económicos.

El ejercicio estimó varios escenarios de crecimiento económico para el período 2015-2021. En el escenario más optimista, con una expansión económica del 4,5%, el empleo total aumentaría en promedio un 4,0% por año entre 2015 y 2021, mientras que en el pesimista, bajo el supuesto de que la economía crecería un 2,9%, el empleo lo haría en 2,4%. Según las actividades productivas, las que muestran mayor dinamismo son: "otras construcciones", construcción de edificios, ganado y aves de corral, comercio y finanzas y seguros. En ningún escenario y en ningún sector se estima que el empleo crecerá más de un 5% anual. Además, los sectores que se proyectan como más activos en la creación de nuevas plazas, en conjunto, representan cerca del 30% del empleo total.

Equidad

Un rasgo esencial de la producción es la interdependencia entre las distintas actividades, variaciones de un sector generan cambios en cadena en otros sectores que lo abastecen de insumos, así como en las ramas a las cuales ese sector provee materias primas. En este sentido, se pueden clasificar en cuatro grupos, según los encadenamientos que generan entre ellos, ya que algunos se caracterizan por provocar efectos más intensos de arrastre o de empuje.

En el ejercicio realizado, los sectores clave –que tienen altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante- solo absorben el 14,7% del empleo. Es decir, la mayoría de personas trabaja en sectores con pocos o nulos vínculos entre sí. Una estrategia de desarrollo orientada a incentivar la inversión en sectores clave promoverá un crecimiento generalizado de la economía, debido a las interdependencias sectoriales y sus efectos multiplicadores.

Más información en el capítulo 2 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 97-110

Personas ocupadas en 2011 y crecimiento promedio proyectado en los principales sectores de actividad económica, según escenarios. 2015-2021

Sector de actividad económica	Personas ocupadas en 2011		Crecimiento promedio 2015-2021 según escenarios		
	Absoluto	Porcentaje	Base	Optimista	Pesimista
Comercio al por mayor y al por menor	343.761	18,6	3,7	4,4	2,8
Otros servicios ^{a/}	325.278	17,6	3,2	3,9	2,3
Cultivos alimentarios	164.036	8,9	2,9	3,5	1,9
Construcción de edificios	114.923	6,2	4,2	4,9	3,3
Educación e investigación	127.163	6,9	2,9	3,6	2,0
Administración pública	92.472	5,0	2,6	3,3	1,7
Transporte	76.878	4,2	3,4	4,1	2,5
Servicios médicos y de salud	68.251	3,7	2,9	3,6	2,0
Restaurantes	58.539	3,2	3,4	4,1	2,5
Ganado y aves de corral	53.374	2,9	3,8	4,5	2,9
Otras construcciones ^{b/}	41.217	2,2	4,3	5,0	3,4
Finanzas y seguros	48.043	2,6	3,6	4,3	2,7
Todos los sectores	1.848.291	100,0	3,4	4,0	2,4
Crecimiento del PIB			3,8	4,5	2,9

a/ Las similitudes se establecen con base en las metas de las acciones estratégicas de cada PND.

b/ La clasificación según temática general refiere a ejes relevantes para el desarrollo nacional según cada PND. Se identificaron agrupando los objetivos sectoriales y las acciones estratégicas de cada plan.

Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 a partir de Vargas, 2015.

Otros temas de interés

Ver más en página 112
del *Vigesimoprimer
Informe Estado
de la Nación.*

Inversión Social Pública se expande a menor ritmo no es generalizada

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Para lograr esos objetivos es fundamental la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. Pero además se requiere el esfuerzo individual, que se materializa en el mercado de trabajo. Aunque este último no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral y respetar los derechos de los trabajadores. Los resultados del 2014 en la gestión de la equidad social desde el mercado laboral evidencia desmejoras en el cumplimiento de todos los derechos laborales. De cada diez empleados, dos no reciben aguinaldo, a tres no se les paga el seguro de salud, ni disfrutan de vacaciones y días por enfermedad, cuatro no tienen seguro de riesgos de trabajo y a cinco no se les reconocen las horas extra. Las diferencias geográficas son amplias, pero la tendencia general es que los ocupados de las regiones Brunca, Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte son las más vulnerables a estas situaciones. Los datos revelan que entre 350.000 y 750.000 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de algún derecho legalmente concedido.

Ver más en página 98
del *Vigesimoprimer
Informe Estado
de la Nación.*

Aumentos futuros de la oferta laboral dependerán de mayor participación femenina

Se ha documentado el impacto de la transición demográfica en el tamaño de la población en edad de trabajar (personas entre 15 y 64 años), la cual está creciendo a un ritmo menor y se prevé que en un par de décadas dejará por completo de hacerlo. Históricamente, las mujeres han sido las encargadas de realizar las labores domésticas no remuneradas, y esa es una de las razones que limitan su inserción en el mercado remunerado. Contar con mano de obra suficiente es imprescindible para el crecimiento económico. Tomando en cuenta la transición demográfica, se proyectó la PEA esperada en los próximos años, según diversos escenarios de incremento anual en las tasas de participación de las mujeres de entre 20 y 39 años. Los resultados muestran que para acelerar el crecimiento de la oferta laboral es necesario incentivar la participación femenina. No solo se trata de expandirla, sino de dotar a las mujeres de más y mejores puestos de trabajo, es decir, que su inserción remunerada se realice en empleos de calidad. Cabe recordar que ellas son más afectadas que los hombres por el desempleo, el subempleo y la informalidad.

Diversidad de programas y beneficios caracterizan al Fodesaf

Desde hace más de cuarenta años Costa Rica cuenta con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), como una de las principales herramientas para financiar los programas de lucha contra la pobreza. Actualmente constituye la principal fuente de recursos para las políticas sociales selectivas. En 2009 se realizó una reforma importante, con el objetivo de fortalecer tanto el Fodesaf como la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), encargada de administrar los recursos. Se consolidó el sistema de financiamiento del Fondo, que tiene dos fuentes con aportes similares: una asignación en el Presupuesto de la República y un impuesto del 5% sobre el total de sueldos y salarios que pagan los patronos. En 2014 sus ingresos ascendieron a 529.602 millones de colones (2% del PIB), de los cuales se ejecutaron 511.309 millones, en aproximadamente veinticuatro instituciones³⁹. El 64% de los recursos que distribuye el Fondo se destina a las pensiones del régimen no contributivo, los programas del IMAS (bienestar y promoción familiar y “Avancemos”) y el bono familiar de vivienda.

Ver más en página 113 del *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2014



Síntesis del capítulo

Durante el 2014 y a inicios de 2015 el país experimentó una creciente desarticulación entre la estabilidad monetaria y de precios, por una parte, y la falta de solvencia y la baja generación de oportunidades para el desarrollo humano, por otra. En el primer semestre de 2014 el Gobierno sorteó un episodio de turbulencia monetaria mediante políticas que lograron, en los meses subsiguientes, disminuir las presiones inflacionarias, revertir el alza en las tasas de interés y anclar el precio de la divisa con respecto al dólar estadounidense en un nivel prácticamente fijo. Esta estabilidad convergió con una nueva involución en el crecimiento económico, un alto desempleo, la pérdida de dinamismo del sector externo y la contracción de la inversión pública y privada. Convergió también con un mayor deterioro en la posición fiscal del Gobierno Central, pues el crecimiento de su déficit y su endeudamiento provocaron una caída en las calificaciones internacionales de "riesgo país". Hoy en día el gasto corriente se financia sobre todo con deuda y, por ello, si no se hacen reformas a los ingresos, los gastos y la administración tributaria, la estabilidad económica puede llegar a ser insostenible en el mediano plazo.

Los principales productos de exportación perdieron cuotas de mercado, tanto por la aparición de nuevos competidores en el entorno mundial como por la pérdida de competitividad nacional.

Principales hallazgos

- El país consolidó un proceso de desaceleración de su crecimiento económico. En 2014 el incremento del PIB (3,5%) fue similar al del año previo, pero inferior a la tendencia de largo plazo. Se proyecta que en 2015 esta tasa será incluso menor y que no será sino hasta 2016 que la economía comenzará una lenta recuperación.
- Las exportaciones totales no crecieron en el año bajo análisis. Ello se debió, principalmente, al descenso de -3% en los bienes, el menor nivel de la década con excepción de la crisis del 2009. Por su parte, las ventas externas de servicios aumentaron un 5%, con lo cual compensaron de manera parcial la caída en el rubro de bienes. El turismo, los servicios informáticos y otros servicios prestados a empresas fueron los sectores que más se expandieron en 2014.
- Las oportunidades laborales en los sectores de punta de la economía están restringidas a las personas que dominan un segundo idioma o tienen una alta calificación educativa. Esto dificulta el acceso de los desempleados de baja escolaridad a las actividades más dinámicas en la generación de empleo.
- El parque empresarial costarricense está compuesto por más de 160.000 empresas, de las cuales solo el 40% son formales.
- Pese a que se aplicaron medidas de contención del gasto público, en 2014 el déficit fiscal fue de 5,7%, el más alto de los últimos trece años. Además, si no se realizan reformas fiscales, la deuda pública alcanzará el 60% del PIB en 2019.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2014

En este escenario de debilitamiento generalizado, las ventas externas de servicios permitieron mitigar parcialmente el decrecimiento de los demás sectores. A cinco años de haber superado la crisis económica, el país no logra ritmos de crecimiento y generación de empleo que brinden mayores oportunidades a todos los sectores. Una dinámica de ciclos cortos de expansión y contracción dificulta la creación de nuevos puestos de trabajo, en especial para la población de baja escolaridad. Las personas que no dominan un segundo idioma o tienen una baja calificación enfrentan serios problemas para incorporarse a las actividades más exitosas.

Con perspectiva de mediano plazo, la estabilización de las variables monetarias lograda a fines de 2014 es inestable, pues está expuesta a cambios en las condiciones internacionales. En este ámbito, Costa Rica está inmersa en el círculo vicioso que implica financiar el gasto corriente y la deuda pública con mayor endeudamiento. Pese a la crítica situación existente, las y los legisladores no han cesado de crear exoneraciones fiscales ambiguas, que incrementan el gasto tributario e irrespetan la normativa en la materia. El camino fácil del endeudamiento público es insostenible y tendrá serias consecuencias para las futuras generaciones, que se verán obligadas a destinar crecientes recursos a honrar los compromisos adquiridos, y a postergar la atención de las demandas del desarrollo

Principales hallazgos

- Los problemas en el diseño del impuesto de renta y las exoneraciones fiscales dificultan que el país pueda incrementar significativamente sus ingresos tributarios.
- La volatilidad del tipo de cambio, el aumento en las expectativas inflacionarias y el incremento de los precios en el primer semestre de 2014 obligaron al Banco Central a intervenir activamente en el mercado de dinero. Sus medidas lograron estabilizar la inflación en 5,13%, por encima del rango objetivo de la política monetaria.
- A inicios del 2014 la inestabilidad cambiaria generó incertidumbre en los agentes económicos, sobre todo en aquellos endeudados en dólares; sin embargo las intervenciones del Banco Central lograron que este indicador retornara a un nivel prácticamente fijo a finales del año.
- Desde mediados de 2014 el Banco Central enfrenta la llamada "trinidad imposible"; esto significa que la combinación de un tipo de cambio rígido y un mercado en el que los capitales se movilizan libremente podría hacer que, en el mediano plazo, la efectividad de la política monetaria tenga limitaciones para el control de la inflación.
- Desde 1995, con la eliminación de los obstáculos para la entrada al Sistema Bancario Nacional se generó un dinámico proceso de competencia; sin embargo, a partir de 2005 esta tendencia disminuyó.

Caída de exportaciones de bienes se compensa con dinamismo del sector servicios

- **La pérdida de competitividad internacional es uno de los principales factores que ha reducido el dinamismo de las exportaciones de bienes.**
- **Las ventas externas de servicios crecieron un 5%, mientras que las exportaciones de bienes decrecieron un -3%.**

El sector exportador de bienes sufrió una importante desaceleración en el 2014, presentando un decrecimiento del -3%, el cual fue compensado parcialmente por las exportaciones del sector servicios, rubro que creció un 5%.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* señala que la pérdida de cuotas de mercado de los principales productos de exportación se debe principalmente, a la pérdida de competitividad nacional y la concentración empresarial.

La pérdida de competitividad y la creciente participación de otros suplidores en los mercados internacionales refuerza la necesidad de desarrollar acciones para hacer más competitivas las exportaciones agrícolas y agroindustriales, por ejemplo, mediante la diferenciación de calidad, la obtención de certificaciones, la búsqueda de nuevos nichos y un mejor aprovechamiento de los mercados en los que se tienen preferencias arancelarias.

El segundo factor corresponde a la vulnerabilidad que supone para el país la concentración empresarial, por ejemplo, el cierre de las operaciones de manufactura de Intel y su efecto sobre las ventas de componentes electrónicos para microprocesadores. Este fenómeno también se observó en las exportaciones de medicamentos y constituye un riesgo para el sector de cables eléctricos y el de jarabes y concentrados para la preparación de bebidas gaseosas. Es necesario reducir esta fragilidad a través del fortalecimiento de las políticas de atracción de inversiones, de modo que se logre diversificar las operaciones productivas y asegurar la supervivencia de las existentes.

Oportunidades

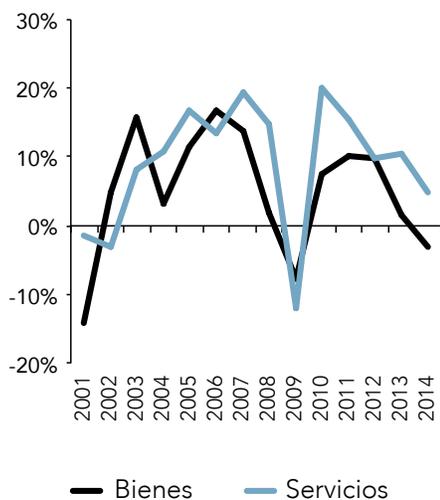
Respecto al sector de servicios, el turismo y otros servicios prestados a empresas fueron los más dinámicos en 2014. En este año, el sector turístico generó aproximadamente 150.000 empleos directos (ICT, 2015). Entre 2013 y 2014 los subsectores de alojamiento y servicios relacionados con el turismo aportaron la mayor cantidad de puestos de trabajo (12.857).

Asimismo, las ventas externas de servicios informáticos e información no aumentaron, pero desde 2009 constituyen una importante fuente de divisas. En el 2014 este sector trajo al país 2.045 millones de dólares, equivalentes al 78% de las divisas generadas por turismo.

Más información en el capítulo 3 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
137-139**

Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 con datos del BCCR.

Escenarios de reforma fiscal poseen distintos impactos según tipo de hogar

- **Estudio contempló cinco escenarios para estimar el impacto sobre los hogares que tendrían varias de las propuestas de reforma fiscal que se han discutido en los últimos años.**
- **Análisis tipificó los hogares según sus perfiles de gasto, considerando una serie de variables socioeconómicas: región, zona, edad de los miembros del hogar, sexo, escolaridad del jefe y número de ocupados.**

Una investigación realizada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* evidenció el efecto de distintas reformas fiscales, no solo en los ingresos de la población, sino también en los diferentes tipos de hogares.

Dicho estudio analizó la diversidad del consumo de los hogares, para conocer el impacto que tendrían sobre ellos algunas de las propuestas de reforma fiscal que se han discutido en los últimos años.

En este análisis se tipificó a los hogares según sus perfiles de gasto, a partir de una serie de variables socioeconómicas: región, zona, edad de los miembros del hogar, sexo, escolaridad del jefe y número de ocupados. Se identificaron seis grupos: hogares de alto poder adquisitivo, hogares independientes (mujeres como jefas de hogar), hogares nucleares jóvenes (padres jóvenes), hogares nucleares mayores (padres mayores e hijos adolescentes), hogares compuestos por adultos mayores y hogares concentrados en zonas rurales. Esta tipificación refleja la heterogeneidad de las estructuras familiares y los patrones de consumo en Costa Rica, los cuales no están determinados por la distribución del ingreso; por ejemplo, el gasto total mensual del grupo de alto poder adquisitivo es catorce veces superior al del grupo rural.

Se examinaron cinco distintos escenarios para estimar el impacto que tendrían varias reformas fiscales sobre cada uno de los tipos de hogares. El primer escenario supone la eliminación de todas las exoneraciones del impuesto general de ventas (IGV) y la aplicación de una tasa de 15% a todos los bienes y servicios. En este caso la recaudación crecería por efecto de la disminución del gasto tributario; sin embargo, es la opción más regresiva de todas con incrementos en la pobreza. El gasto como proporción del ingreso se incrementaría en un 11% para los hogares nucleares y en 12,4% para los rurales. Por deciles, para las personas del primer decil el cambio representaría un 20% de gasto adicional, mientras que para las del último decil el aumento sería de un 8%.

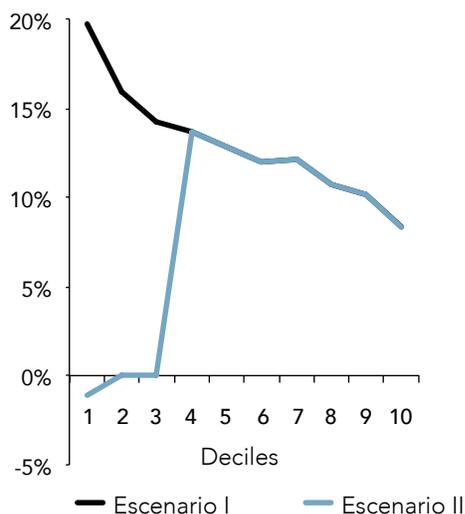
Asimismo, la segunda simulación pretende aproximarse a la implementación de un “IVA (impuesto al valor agregado) personalizado”. En este escenario también se eliminan todas las exenciones del IGV y se aplica una tasa del 15% a todos los bienes y servicios, pero se incluye una compensación para las personas en los tres deciles más bajos. La compensación se estima como el monto promedio de impuesto de ventas que paga una persona del segundo decil. En este escenario los grupos menos afectados serían los hogares rurales y de adultos mayores, en tanto que el mayor impacto recae sobre los hogares nucleares.

El estudio concluye que el resto de escenarios (impuesto de 15% a alquileres superiores a un salario base, impuesto de 15% a servicios de cirugía y hospitalarios e impuesto del 5% a servicios de educación superior a un 35% de un salario base) no tendrían efecto en la pobreza ni en la equidad medida por ingresos. La aplicación de medidas de reforma fiscal que no consideren la heterogeneidad de los hogares y a los grupos sociales más vulnerables, puede implicar un sacrificio del desarrollo humano sostenible.

Más información en el capítulo 3 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
155-158**

Incremento en el gasto de los hogares para dos escenarios de reforma. 2013. (como porcentaje del ingreso ^{a/})



a/ Ingreso corriente neto.

Fuente: *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación*, 2015 a partir de García-Santamaría y Jiménez-Fontana, 2015 con datos del INEC.

Apreciación cambiaria e inflación acumulada: principales factores que explican encarecimiento de Costa Rica

- **Reducciones en el tipo de cambio con el régimen de bandas cambiarias contribuyó al encarecimiento del país.**
- **Ingresos del país no han sido suficientes para compensar el incremento de los precios internos y los aumentos de ingreso en países latinoamericanos y caribeños.**

A pesar de que, entre 2005 y 2011, Costa Rica tuvo precios relativos menores a los del promedio de América Latina y el Caribe, a partir del 2011 se registró una expansión acelerada. Dos de los principales factores asociados al encarecimiento del país corresponden a la apreciación del tipo de cambio y a la inflación acumulada.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* señala que la evolución del tipo de cambio de la moneda costarricense con respecto a la de Estados Unidos es un factor importante en el encarecimiento relativo del país. A finales del 2006, con la entrada del régimen de bandas cambiarias, el tipo de cambio se comenzó a ajustar según el mercado, aunque dentro de unos límites establecidos por el Banco Central. El precio de la divisa disminuyó y a partir de entonces se mantuvo anclado a la banda inferior, lo que implicó una apreciación de la moneda. La apreciación experimentada con el régimen de bandas cambiarias contribuyó al aumento de los precios relativos en Costa Rica.

Otro factor asociado al encarecimiento del país es la evolución de los precios internos de los bienes y servicios. Al analizar los precios de consumo en Costa Rica (con respecto a Estados Unidos) desde 1990, se observa que fueron relativamente estables hasta 2006, debido a la aplicación del mecanismo cambiario antes explicado. A partir del 2007, aunque la inflación bajó, se dio un aumento relativo en los precios que coincidió, como se ha dicho, con la migración del régimen de minidevaluaciones a las bandas cambiarias. Además, aunque en la última década la inflación en Costa Rica fue menor al promedio de los últimos treinta años, sigue siendo mayor que la de Estados Unidos, lo que significa que el país mantiene precios nominales más elevados.

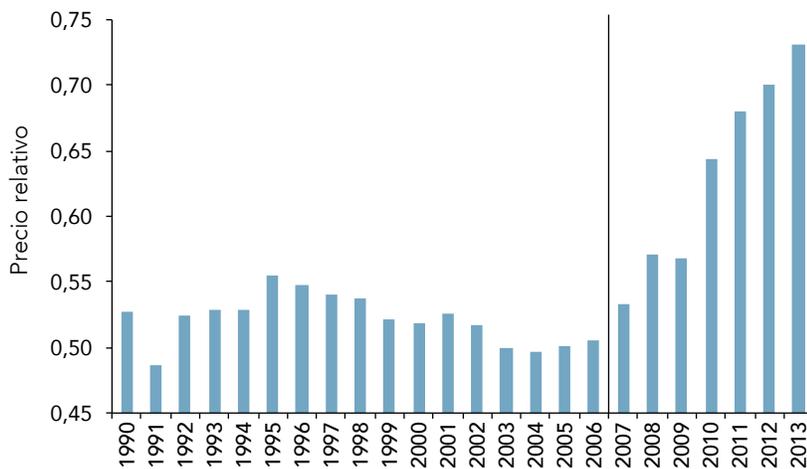
Oportunidades

Por otro lado, aunque el ingreso promedio de los hogares creció, no ha sido suficiente para compensar los aumentos de los precios internos y los incrementos en el ingreso de los países latinoamericanos y caribeños. En consecuencia, la cantidad de bienes y servicios que se pueden comprar con el ingreso promedio de Costa Rica ha disminuido en contraste con la región.

Más información en el capítulo 3 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 161-163

Variación de los precios relativos de Costa Rica con respecto a Estados Unidos



Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 a partir de Mata, 2015 con datos del Banco Mundial.

Volatilidad en los precios se estabiliza a finales del 2014

- **El Banco Central de Costa Rica (BCCR) logró controlar la inestabilidad del tipo de cambio a fines del 2014 y demostró la efectividad de su política en un contexto internacional favorable.**

- **El BCCR intervino desde distintos frentes, con el propósito de controlar la liquidez en el mercado en colones y reducir las fluctuaciones del tipo de cambio.**

A inicios del 2014 el país enfrentaba presiones inflacionarias, sin embargo, a finales del año y en los primeros meses del 2015, se logró estabilizar la volatilidad en los precios.

El 2014 fue un año que comenzó con fuertes incrementos en los principales indicadores de precios. El tipo de cambio se depreció significativamente al inicio del año, la inflación se elevó y las tasas de interés mantuvieron una tendencia al alza. En medio de un proceso electoral, estos aumentos causaron incertidumbre en los agentes económicos y restringieron la generación de oportunidades dado que, en esas circunstancias, las personas posponen o limitan sus decisiones de consumo e inversión.

El incremento en los precios de los bienes y servicios regulados aumentó la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) y las expectativas inflacionarias. Pese a que durante el primer semestre de 2014 la variación interanual del IPC se ubicó dentro del rango meta, las expectativas se mantuvieron alrededor del 6%. Sin embargo, doce meses después la situación se invirtió: aunque al iniciar el 2014 Costa Rica enfrentaba presiones por incrementos en la variación interanual del IPC, en los primeros meses de 2015 se empezaron a observar presiones deflacionarias.

Oportunidades

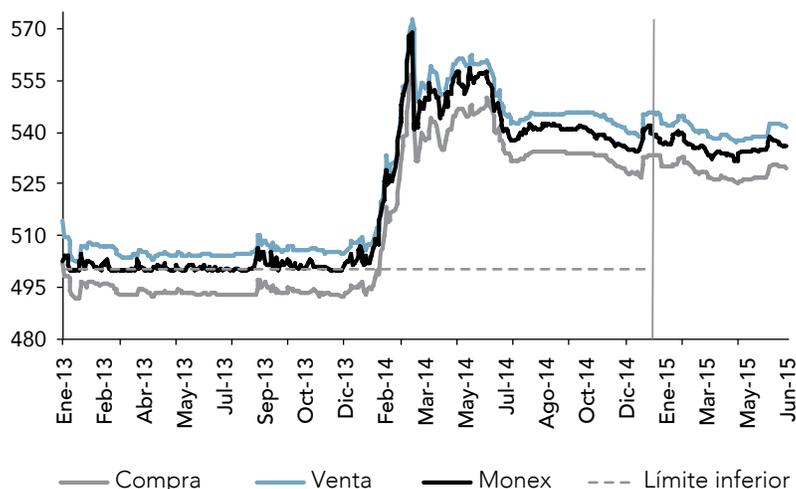
Ante esta situación, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) intervino desde distintos frentes, con el propósito de controlar la liquidez en el mercado en colones y reducir las fluctuaciones del tipo de cambio. Hacia el final de año, el BCCR había logrado controlar la inestabilidad y demostró, al menos en el corto plazo, la efectividad de su política monetaria, en un contexto internacional favorable para la misma. No obstante, una vez controlada la turbulencia del primer semestre de 2014, la excesiva estabilidad del precio de las divisas incrementa la percepción de que, pese a estar en un régimen de flotación administrada, el mercado se comporta como en un régimen de tipo de cambio fijo. Por lo tanto, si no se establecen controles sobre el flujo de capitales internacionales, en el futuro la estabilidad del tipo de cambio podría dificultar un control efectivo de la inflación, especialmente en el actual escenario de alto déficit fiscal.

Por otra parte, el encarecimiento de los bienes y servicios regulados, el efecto del tipo de cambio y las expectativas de los agentes económicos fueron determinantes para que el cierre inflacionario de 2014 ascendiera a 5,13%, el más alto desde 2010. El aumento en los precios, sumado a la apreciación cambiaria de los últimos meses del año, redujo el poder adquisitivo de las personas, en un contexto de bajo crecimiento de los ingresos reales de los ocupados.

Más información en el capítulo 3 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 158-161

Tipo de cambio promedio de compra, venta y Monex ^{a/}



a/ El Monex es un mercado mayorista para la compra y venta de monedas extranjeras que funciona desde noviembre del 2006.

Fuente: Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación, 2015 con datos del BCCR.

Ingresos tributarios son insuficientes para enfrentar gastos primarios del país

- **En el 2014 el crecimiento real de los ingresos tributarios fue de 1,7%, mientras que el del PIB fue de 3,4%.**

- **Entre 2008 y 2014 la deuda del Gobierno Central pasó del 25% al 39% del PIB, la cual es altamente vulnerable ante variaciones del tipo de cambio.**

El Gobierno Central mantiene un deterioro en su situación financiera, que amenaza la estabilidad económica del país. Los ingresos tributarios son insuficientes para cubrir los gastos primarios; el déficit pasó de 4,1% a 5,7% del PIB entre 2011 y 2014.

En el 2002, la mayor parte del desequilibrio financiero correspondía al pago de intereses; los ingresos del Gobierno Central alcanzaban a cubrir el gasto primario (remuneraciones, transferencias y gasto de capital). En cambio, al finalizar el 2014 más de la mitad del déficit (-3,1% del PIB) era resultado de ingresos insuficientes para hacer frente al gasto primario. En estas condiciones el crecimiento de la deuda pública es inevitable y acelerado, pues el Gobierno necesita endeudarse para seguir operando y no solo para pagar la deuda acumulada de años anteriores.

Sumado a lo anterior, desde hace siete años, los ingresos aumentan más lentamente que la economía y el 2014 no fue la excepción: el crecimiento real de los ingresos fue de 1,7%, mientras que el del PIB fue de 3,4%. A pesar de las medidas de contención aplicadas en el 2011, el gasto del Gobierno Central sigue aumentando a tasas superiores a los recursos disponibles. Entre 2011 y 2013 el gasto real se expandió más rápidamente que los ingresos del Gobierno.

Ante el desbalance entre ingresos y gastos fiscales, y urgido de recursos para honrar sus compromisos, el país ha recurrido cada vez con más apremio al endeudamiento. Así, entre 2008 y 2014 la deuda del Gobierno Central pasó del 25% al 39% del PIB. La mayor parte de ella es interna (30% del PIB). No obstante, como más de la tercera parte de la deuda está denominada en dólares, la vulnerabilidad ante variaciones en el tipo de cambio no se limita al componente externo (alrededor del 9% de PIB) y, por ello, una eventual depreciación de la moneda nacional afectaría directamente el servicio de cerca de la mitad de la deuda total.

A pesar del creciente déficit fiscal, el país continúa sacrificando recursos mediante la promulgación de exoneraciones sin los debidos controles. Para el período comprendido entre el año 1953 y el mes de abril de 2015, se registran 1.272 exoneraciones fiscales vigentes, derivadas de 423 leyes. De ese total, un 45% corresponde a incentivos indefinidos, en los que no se señala con claridad el impuesto involucrado.

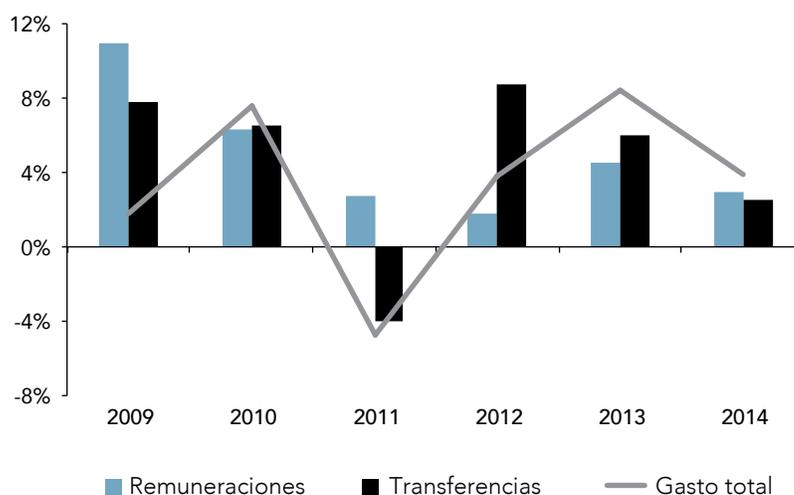
Si el país no realiza ningún tipo de ajuste fiscal, se estima que el déficit llegará al 8,2% del PIB en 2019. Debido a las tendencias crecientes de la deuda y el déficit del Gobierno, varias agencias especializadas han disminuido la calificación de riesgo de Costa Rica, lo cual podría obligar a ofrecer tasas de interés más altas y, por ende, asumir un mayor servicio de la deuda. Por otro lado, en el largo plazo, el principal reto para la hacienda pública es el envejecimiento de la ciudadanía. El país se acerca al final de la transición demográfica, lo que implica una inversión de la pirámide poblacional. En otras palabras, la proporción de adultos mayores aumentará más rápidamente que la de personas jóvenes y en edad productiva.

El país tiene las finanzas públicas comprometidas, dado que la fuerza de trabajo crecerá cada vez menos, también disminuirá el ritmo de la recaudación de impuestos provenientes de los ingresos laborales. Es decir, el envejecimiento genera presiones sobre el gasto público. El crecimiento de la población adulta mayor implica incrementos en la demanda de pensiones y servicios públicos de salud. Una de las medidas más importantes que se deben tomar para enfrentar los desafíos del envejecimiento es aumentar la productividad de la economía, a fin de elevar la recaudación tributaria.

Más información en el capítulo 3 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 146-150

Crecimiento real^{a/} del gasto total, las transferencias y las remuneraciones del Gobierno Central



a/ Deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Los gastos están ajustados a partir de 2010 para evitar doble contabilización de las transferencias brutas.

Fuente: Vigésimo primer Informe Estado de la Nación, 2015 con datos del Ministerio de Hacienda.

Otros temas de interés

Ver más en página 165
del *Vigesimoprimer
Informe Estado
de la Nación.*

Competencia en la industria bancaria veinte años después de la liberalización

En 2015 se cumplieron veinte años de la reforma más importante efectuada en el sistema bancario costarricense desde su nacionalización en 1948. En 1995 se rompió el monopolio público sobre las cuentas corrientes, con lo que se consumó el proceso de liberalización iniciado a mediados de la década de los ochenta. El objetivo de esta decisión era promover una mayor competencia y eficiencia en la canalización de recursos hacia los sectores productivos, para así fomentar el crecimiento económico en el corto y el mediano plazo. Un primer impacto de la reforma se observa cuando se analiza el balance de la industria bancaria, medido por el valor de sus activos, que aumentó considerablemente en las dos últimas décadas. Entre 1995 y 2014 el sector creció a una tasa real promedio del 8% anual, lo que implicó que en ese período se cuadruplicaran los activos agregados medidos en términos reales del Sistema Bancario Nacional. Esto incrementó la disponibilidad de crédito para las empresas y los hogares. Un segundo efecto de la reforma es el modo en que se han distribuido los activos bancarios entre distintas actividades. Comparada con la década de los noventa, la composición del crédito ha cambiado: se redujo la participación relativa de los sectores agropecuarios tradicionales en favor de la industria y los servicios, y está en auge el crédito destinado a la vivienda y el consumo de los hogares, que se duplicó al pasar de menos del 25% de la cartera total en 1995, a más del 50% en 2014.

Ver más en página 150
del *Vigesimoprimer
Informe Estado
de la Nación.*

País sigue aprobando exoneraciones indefinidas

En el 2013, el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa unieron esfuerzos para elaborar un inventario de las exoneraciones fiscales vigentes en el país. Este año se dio continuidad a esa iniciativa, cuyas fuentes principales son el Sistema de Información Legislativa (SIL) y los registros históricos de la Unidad de Actualización Normativa del mismo Departamento. Un hallazgo preocupante es que, a pesar del creciente déficit fiscal, el país continúa sacrificando recursos mediante la promulgación de exoneraciones sin los debidos controles. En el primer año de la administración Solís Rivera se creó casi la misma cantidad de incentivos indefinidos que entre 2011 y 2014. Vistas por períodos gubernamentales, en promedio, poco menos de la mitad de las exoneraciones aprobadas en gestiones anteriores fueron indefinidas, mientras que en el primer año del presente Gobierno el 80% fue de ese tipo.

Gran parte del parque empresarial es semiformal

Según la base de datos del Observatorio de Mipymes (Omipymes), en Costa Rica hay 161.996 empresas, más del triple de las reportadas por el MEIC(2015). Entre 2012 y 2014, el crecimiento promedio anual del parque empresarial fue de 3%. Si se toma como referencia el número de negocios formales registrados en la CCSS, la diferencia con la estimación de Omipymes corresponde a los establecimientos semiformales. En 2014, solo el 41% de las empresas eran formales; por cada una de ellas había 2,4 emprendimientos semiformales. Estos datos reflejan que muchos comercios no se encuentran inscritos en la CCSS como patronos. Dado que las políticas públicas limitan sus beneficios a los establecimientos formales, podrían estar excluyendo a casi el 60% del parque empresarial. Otro aspecto por considerar es que si gran parte de las empresas se mantiene en la semiformalidad, los incentivos de las políticas públicas para mipyme son insuficientes para estimular la formalización.

Ver más en página 144 del *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*.

Armonía con la naturaleza en 2014



Síntesis del capítulo

El desempeño ambiental del país, salvo por eventos extraordinarios, cambia poco en el corto plazo. En 2014 se mantuvieron las tendencias señaladas en ediciones anteriores de este Informe: fortalezas en la conservación, patrones insostenibles en el uso de los recursos y una débil y conflictiva gestión pública. Este capítulo actualiza la información que permite seguir el pulso de la evolución en materia de sostenibilidad ambiental, pero en esta ocasión su apuesta principal no es el seguimiento de tendencias, sino la generación de nuevos datos y análisis, con el fin de entender mejor los problemas estructurales que impiden avanzar en las áreas de rezago. Los estudios sugieren que, en varios campos, los daños ambientales son cada vez más difíciles de revertir y que las soluciones se han tornado más complejas y costosas para la sociedad. La nueva evidencia permite entender que detrás de los patrones insostenibles de uso de los recursos naturales no solo hay presiones de la población y de las actividades productivas, sino también cuellos de botella que entorpecen las transformaciones de fondo y limitan el alcance de los esfuerzos, de las instituciones y de la sociedad civil, para cambiarlos.

Un primer ejemplo de esos problemas estructurales se observa en el tema de la matriz energética y las dificultades para modificar su composición. El consumo del país sigue centrado en los hidrocarburos (no mostró cambios notables en 2014, aunque a inicios de 2015 hubo signos de mejora en el ámbito de la generación eléctrica). Ante esta situación, cuyos contornos ya habían sido precisados en

Principales hallazgos

- El parque automotor alcanzó la cifra de 1.399.238 vehículos, lo que representa un aumento de 5,0% entre 2013 y 2014. En quince años su tamaño se duplicó, mientras que la población solo creció un 23,3%.
- La cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales pasó de 3,6% a 4,2%, luego de casi diez años de no presentar variaciones.
- Entre 1984 y 2014, el área agropecuaria disminuyó un 21,6%, al pasar de 3,1 a 2,4 millones de hectáreas. En el mismo período el área dedicada al cultivo de piña creció quince veces, pese a que la cantidad de fincas se redujo en cerca de un 61,6%.
- El 61% de los granos básicos consumidos entre 1998 y 2011 provino del exterior. En ese período las importaciones abastecieron el 34% del arroz, el 69% del maíz y el 73% del frijol.
- Según datos de la FAO, Costa Rica figura entre los mayores exportadores de aletas de tiburón. Entre 2008 y 2011 exportó más de 300 toneladas anuales.

Armonía con la naturaleza en 2014

entregas anteriores, se ahonda en un tema poco conocido: la medida en que el marco normativo incentiva o bloquea la diversificación de la matriz energética. Con este fin, se estudiaron las 117 leyes en materia de energía aprobadas desde 1950 y vigentes en la actualidad.

Otro ámbito de problemas estructurales es el tratamiento de aguas residuales. Los rezagos acumulados hacen que el avance sea modesto. En la GAM, la inédita inversión en infraestructura sanitaria que se está realizando en la actualidad permitirá, en el año 2020, dar tratamiento adecuado a los residuos del 20% de la población. Ciertamente es un logro importante, que tomó muchos años alcanzar, pero deja sin resolver el grueso del problema.

En lo que concierne a los ecosistemas y la biodiversidad, nueva información confirma que las políticas de conservación (áreas silvestres protegidas y pago por servicios ambientales) han tenido un efecto directo en la reducción de los procesos de deforestación y, en alguna medida, en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones aledañas.

En general, la gestión ambiental sigue siendo insuficiente para encarar los desafíos estructurales de la sostenibilidad. No se trata de falta de normativa (solo en 2014 se crearon al menos noventa disposiciones) sino de las dificultades para hacerla cumplir. Esta edición aporta nuevos elementos para entender la escasa efectividad de la legislación ambiental: débiles capacidades institucionales, poco orden en la aprobación y adaptación de normas, copia de estándares ajenos a la realidad del país y ausencia de planes de aplicación y

Principales hallazgos

- La normativa energética de Costa Rica está compuesta por 117 leyes vigentes y actualizadas. El 75% de ellas se refiere a la energía de fuentes renovables y el 25% a la generada con recursos no renovables. Al desglosar por artículos, se observa que un 38,5% establece disposiciones sobre hidrocarburos y gas, mientras que un 28,3% corresponde a la energía hídrica. El 63% son regulaciones y un 28% son incentivos. En las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, el país tenía un ritmo de uso de los recursos naturales muy inferior a la capacidad de su territorio para sustentarlo. Los esfuerzos son limitados: acciones privadas, nula reducción de emisiones a nivel nacional y, ante todo, pocos avances en la agenda de adaptación a ese fenómeno.

cumplimiento. Todo lo anterior es caldo de cultivo para una intensa conflictividad.

Costa Rica cuenta con una institucionalidad consolidada, una legislación amplia, capacidades académicas, científicas y técnicas, y décadas de experiencia en diversas áreas de la gestión ambiental. Sin embargo, tal como reiteradamente ha advertido este Informe, la prioridad política del tema no es alta, y algunos asuntos de fondo no han sido abordados con la atención requerida. Por lo pronto, sigue imperando en el país la visión conservacionista, en tiempos en que la gestión ambiental debe enfocarse en la totalidad del territorio, con criterios de sostenibilidad tanto ambiental como de desarrollo humano.

Legislación energética con mayor peso en hidrocarburos y con carácter regulatorio

- **Durante el período 1950-2014 se identificaron 117 leyes vigentes y actualizadas que se vinculan directamente con el tema de la energía.**
- **Un 38,5% de la normativa establece disposiciones sobre los hidrocarburos; el 63% de las leyes son regulaciones y un 28% son incentivos**

La legislación sobre energía aprobada en Costa Rica, entre 1950 y 2014, acapara gran parte de las disposiciones en el tema de los hidrocarburos y, además, muestra un marco legal centrado en imponer regulaciones, en particular al sector privado, y brindar incentivos principalmente al sector público.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* presenta un aporte especial que describe en detalle la evolución de la normativa sobre temas energéticos promulgada en el país en el período mencionado, con base en la información que proveen varios estudios elaborados por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. Esta recopilación identificó un total de 117 leyes vigentes y actualizadas (no contempla las derogadas) que se vinculan de manera directa con el tema.

El 75% de ellas se refiere a la energía de fuentes renovables y el 25% a la generada con recursos no renovables. Al desglosar por artículos, se observa que un 38,5% establece disposiciones sobre hidrocarburos y gas, mientras que un 28,3% corresponde a la energía hídrica.

Con respecto al tema de los hidrocarburos se aprobaron siete leyes, centradas fundamentalmente en apoyar al ICE en su esfuerzo por electrificar el país, lo cual implicó el uso de derivados del petróleo, junto a otras fuentes.

La existencia de una mayor cantidad de regulaciones sobre hidrocarburos no es el único factor que da cuenta de las prioridades de política en materia de energía, pero si se considera un buen indicador de intensidad normativa. Esto debido a que el consumo energético del país es dominado por el transporte (58,8%), no por la electricidad.

Por otra parte, la mayor proporción de las leyes (un 26%) consiste en normativa institucional de carácter regulatorio; es decir, define el marco en que operara una actividad, institución o empresa pública, privada o municipal. Si bien el país ha realizado un esfuerzo importante para fijarle reglas a las actividades del sector, no ha logrado avanzar en la promulgación de leyes que busquen modernizarlo y mejorar su eficiencia.

De los 530 artículos identificados, el 63,2% son regulatorios, un 28,3% otorga incentivos y casi un 8,5% corresponde a infraestructura.

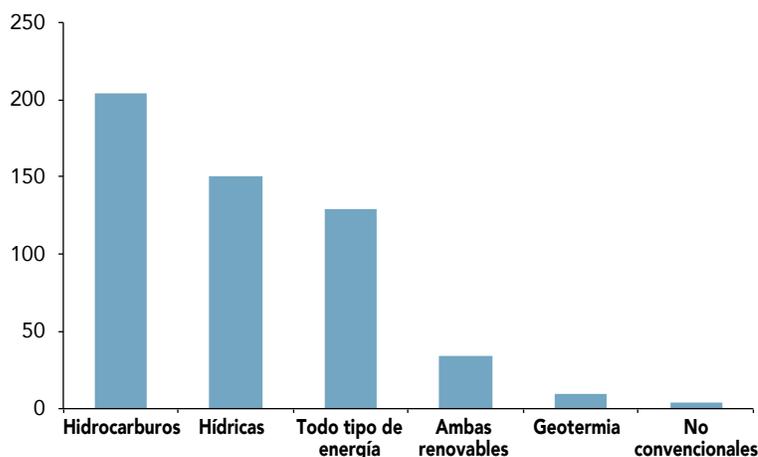
En lo que concierne a las normas que brindan incentivos, la mayor parte de los artículos se enfocan en el sector público. Asimismo, se nota un esfuerzo por estimular la producción de energía a partir de fuentes renovables. Sin embargo, esto no se refleja en la composición de la matriz energética. Entre los estímulos más utilizados están: exoneraciones y franquicias, garantías solidarias o avales del Estado para la obtención de préstamos, emisión de bonos para financiar obras y autorizaciones de gasto a los municipios para realizar inversiones.

El análisis efectuado permitió identificar varias tareas pendientes en materia de legislación energética. En primer lugar, se encontró al menos veintidós leyes que podrían ser revisadas o derogadas, en virtud de que sus plazos de vigencia expiraron o sus objetivos han perdido pertinencia. En segundo, es importante promover un debate sobre la actualización o mejora de algunos aspectos de la normativa energética. Por ejemplo, existe un número considerable de artículos (52) que otorgan exoneraciones, especialmente para la compra de materiales por parte de las municipalidades para colaborar con programas de electrificación. Paralelo a lo anterior, si bien la legislación impone limitaciones a la generación con cualquier tipo de fuente, no hace lo mismo con los usos energéticos. Es decir, está enfocada en la producción, no en el consumo.

Más información en el capítulo 4 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
205-210**

Artículos en leyes energéticas, por tipo de fuente. 1950-2014



Legislación ambiental poco efectiva favorece incremento en el número de acciones colectivas

- **Destacan problemas como las débiles capacidades institucionales, desorden en aprobación y adaptación de normas y ausencia de planes de aplicación y cumplimiento.**
- **El 2014 fue el año con mayor número de acciones colectivas en la temática ambiental desde que se llevan registros (57 protestas).**

El marco normativo ambiental del país ha crecido de manera acelerada en los últimos años, no obstante, persisten serias dificultades para hacer cumplir la legislación y enfrentar los desafíos estructurales de la sostenibilidad. En este contexto destaca el creciente número de protestas socio-ambientales.

De acuerdo con el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* en 2014 e inicios de 2015 se adoptaron más de noventa disposiciones, entre leyes, reglamentos y decretos, aunque no todas implican cambios sustantivos en la gestión ambiental. Cabe destacar que, al igual que en otros ámbitos de la vida nacional, las disposiciones promulgadas carecen de los recursos necesarios (humanos, financieros e institucionales) para su aplicación inmediata y efectiva.

Esta edición del Informe revela nuevos elementos para comprender la poca efectividad de la legislación en el tema de ambiente: débiles capacidades institucionales, poco orden en la aprobación y adaptación de normas, copia de estándares ajenos a la realidad del país y ausencia de planes de aplicación y cumplimiento.

Además, la amplitud de la normativa y el carácter conflictivo del tema han dado lugar a un progresivo número de denuncias formales, presentadas ante los diversos órganos de tutela ambiental. Estas ilustran la tendencia a la judicialización de los conflictos en este campo, dinámica que se asocia, entre otras cosas, a las dificultades para dotar a las instituciones de los recursos necesarios para asumir las competencias asignadas; así como a la baja prioridad política del tema ambiental frente a otras materias.

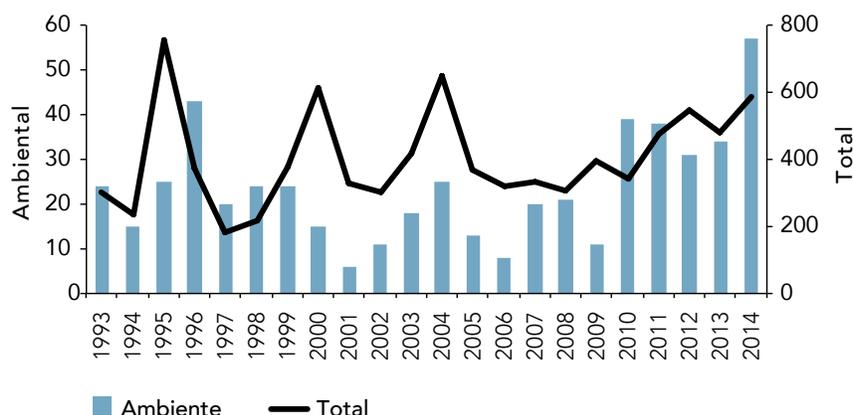
En este escenario se ha generado un amplio descontento ciudadano. Durante el año 2014 se registró el mayor número de acciones colectivas en esta temática desde que se llevan registros; se presentaron 57 acciones, equivalentes a un 9,7% del total de protestas ocurridas en el país (585). La suma de estos cinco años consecutivos de intensa conflictividad (2010-2014) arroja un total de 199 acciones colectivas, que representan más del 60% de todas las que se dieron en los diecisiete años previos.

La base de datos de acciones colectivas del *Programa Estado de la Nación* indica que, al desglosar los datos por meses, esa cifra histórica parece explicarse por las catorce acciones colectivas reportadas en marzo de 2014, el mes con más registros en los veintidós años analizados. Esto se debe a la convergencia de una serie de protestas relacionadas con el recurso hídrico (falta de agua en comunidades, contaminación por arsénico y mala gestión comunal), la oposición a la pesca de arrastre y la captura de atún con cerco, la resistencia a proyectos hidroeléctricos y solicitudes de intervención del Minae.

Más información en el capítulo 4 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 200-202

Acciones colectivas, total y en materia ambiental



Fuente: Vigésimo primer Informe Estado de la Nación, 2015.

Políticas de conservación con impacto positivo en gestión ambiental

- **Entre 2000 y 2005, el programa de pago por servicios ambientales (PSA) redujo la deforestación en casi un 0,4% por año, es decir, en cinco años se preservaron veinte hectáreas de cada mil.**
- **Trabajadores que viven muy cerca de los parques nacionales reciben, en promedio, un salario alrededor de un 8% mayor que el personal con características similares que viven lejos de los parques.**

Las políticas de conservación (áreas silvestres protegidas y pago por servicios ambientales) han tenido un efecto significativo en la reducción de los procesos de deforestación y, también, en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pobladores de zonas cercanas a parques nacionales.

En la actualidad, las áreas protegidas cubren aproximadamente el 26,5% del territorio continental, cerca de la mitad de este espacio corresponde a veintiocho parques nacionales. La particularidad de Costa Rica, por ejemplo frente a los demás países centroamericanos, es que una proporción significativa de su territorio (13,1%) está protegida bajo modalidades restrictivas. Los parques nacionales y las reservas biológicas pertenecen a las categorías de conservación más estrictas, según la calificación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* sintetiza los resultados de varias investigaciones que han demostrado que las áreas protegidas y el programa de pago por servicios ambientales (PSA) han tenido efectos positivos en la gestión ambiental. Un estudio realizado en el 2008 analizó el impacto de las áreas silvestres protegidas hasta 1996, sobre la deforestación del período 1960-1997. Para ello se efectuaron comparaciones entre parcelas sometidas a alguna modalidad de conservación y zonas similares, pero no resguardadas y se comprobó que la política de conservación evitó que un 10,0% del bosque dentro de las zonas protegidas fuera deforestado. Una investigación posterior, llevada a cabo en el 2013, determinó que, además, un 13,5% de la superficie sin bosque en las áreas protegidas fue reforestado.

Asimismo, otra estimación (2013) que se realizó en este campo, señala que entre 1997 y 2000 el PSA evitó que dos de cada mil hectáreas protegidas bajo esta modalidad fueran deforestadas anualmente, o bien diez hectáreas de cada mil en los cinco años de duración del contrato. A medida que el programa se fue consolidando, también creció su efectividad. Se estima que entre 2000 y 2005, el PSA redujo la deforestación en alrededor de un 0,4% por año, lo que significa que en cinco años se preservaron veinte hectáreas de cada mil (cuatro por año), es decir, el doble de lo reportado para el periodo 1997-2000.

En materia de impacto social, no hay evidencia de que los parques nacionales y el PSA hayan incrementado la pobreza en las comunidades vecinas. Con respecto al PSA, en términos generales su implementación no ha aumentado ni disminuido significativamente la pobreza en el país.

Los resultados de investigaciones muestran que los trabajadores que viven cerca de las entradas de los parques nacionales reciben, en promedio, un salario que es alrededor de un 8% mayor que el de trabajadores con características similares que viven lejos de los parques.

Este es un hallazgo positivo que subraya la importancia de los logros obtenidos en esta materia. Los datos contemplados en este Informe, señalan que hay espacio para seguir progresando si la aplicación de dichas políticas se focaliza en zonas que están en riesgo de ser deforestadas: tierras planas y cercanas a carreteras y centros urbanos. En este campo los retos tienen que ver con ecosistemas específicos, como la pérdida de manglares y la necesidad de consolidar los avances recientes en la protección del territorio marino y sus recursos.

Más información en el capítulo 4 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas
195-197

Categoría de las áreas silvestres protegidas según calificación de la UICN

Categoría de manejo de Costa Rica		Categoría de manejo de UICN	Porcentaje del área continental
Reservas biológicas	I	Reserva natural estricta	
		Área natural silvestre	0,4
Parques nacionales	II	Parque nacional	12,3
Refugio nacional de vida silvestre	IV	Área de manejo de hábitats/especies	4,6
Humedal (incluye manglares)	IV	Área de manejo de hábitats/especies	1,4
Áreas protectoras	VI	Área protegida manejada	3,1
Reserva forestal	VI	Área protegida manejada	4,2
Otras categorías (reservas naturales absolutas, monumento nacional, monumento natural)	I II III	Reserva natural estricta Área natural silvestre Parque nacional Monumento natural	0,4
Total			26,5

Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 con datos del Sinac-Minae, 2015.

Transformación de la estructura productiva agropecuaria afecta seguridad alimentaria y nutricional del país

- **El número de hogares que no pudieron acceder a la canasta básica de alimentos casi se triplicó entre 1995 y 2014.**
- **El 61% de los granos básicos consumidos entre 1998 y 2011 provino del exterior: 34% del arroz, 69% del maíz y 73% del frijol.**

La transformación de la estructura productiva agropecuaria no solo afecta los patrones de uso del territorio nacional y la gestión ambiental, sino que también tiene implicaciones en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional de la población costarricense.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* contempla, por primera vez, un estudio sobre la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental. Los principales hallazgos señalan una serie de desafíos en el tema; por un lado, el territorio agrícola se enfoca cada vez más en la exportación (en respuesta al estilo de desarrollo vigente) y se dedica menos a la producción de alimentos, sin mayores ajustes en la productividad; y por otro lado, la seguridad alimentaria demanda no solo políticas sectoriales de fomento productivo, sino además acciones sobre la pobreza.

Si se realiza un balance general (entre lo que se produce internamente y lo que se importa) de los años 1998 a 2011, se observa una gran dependencia del mercado internacional para cubrir la composición actual e histórica de la dieta costarricense. En ese periodo, el 61% de los granos básicos que se consumió en el país vino del exterior. El 34% del arroz, el 69% del maíz y el 73% del frijol fueron abastecidos con importaciones. Cabe señalar, que estos productos provienen de naciones muy vulnerables a eventos hidrometeorológicos.

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015), en los periodos 1990-1992 y 2009-2011, con la excepción de Belice, la dependencia de los cereales importados aumentó en toda la región centroamericana. Costa Rica es el país que registró en ambos periodos la mayor relación de dependencia (65,0% y 82,4%, respectivamente), aunque el mayor crecimiento en este indicador lo mostraron Honduras (pasó de 22,0% a 56,5%), Panamá (de 41,8% a 71,4%) y Guatemala (de 21,4% a 43,0%).

Además, al analizar la composición de la oferta doméstica de alimentos per cápita entre 2001 y 2011, los datos muestran reducciones en los kilogramos disponibles por año de tubérculos (de 122,4 a 110,9 kilogramos), cereales (de 255,8 a 247,3 kilogramos), hortalizas (menos de 10 kilogramos) y frutas (disminuyó en 58,8 kilogramos).

Pese a la relevancia de las compras externas, el país exhibe una mejora en su dependencia calórica. Esto significa que, aunque se importa una proporción considerable de los productos que se consumen, la energía derivada de alimentos que recibe la población depende menos de ellos. La participación de las importaciones en la oferta doméstica calórica pasó de 40,7% en 2002, a 35,5% en 2011 (IICA, 2015).

Por otro lado, las asimetrías socioeconómicas afectan el acceso a los alimentos de la población. Es decir, la disponibilidad de productos no es el único componente de la seguridad alimentaria y nutricional, ni es suficiente para garantizarla. Al contrario, hay múltiples factores que dificultan el acceso a una parte importante de los costarricenses y que se relacionan con la persistencia de la pobreza, como los bajos ingresos, la calidad del empleo, la exclusión y otros problemas sociales y económicos.

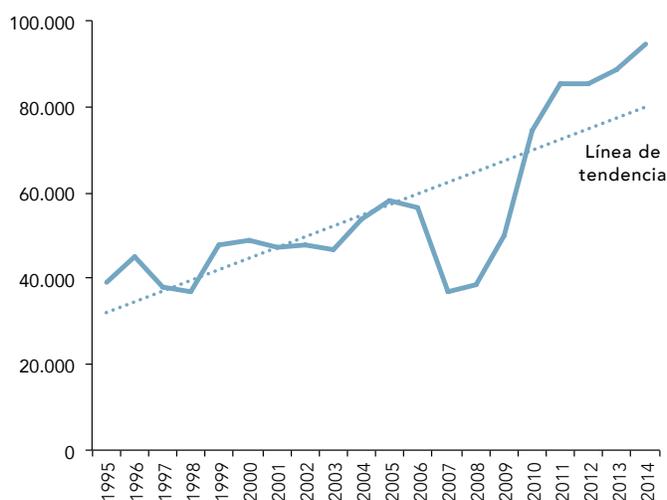
El país registra una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, lo que puede afectar el acceso a los alimentos. Los precios de estos productos han aumentado más rápido que los de la canasta de bienes utilizada para medir el índice de precios al consumidor (IPC). La tasa de inflación de alimentos pasó de 4,1% en 2011 a 6,9% en agosto de 2014.

A nivel internacional, la variación en los alimentos se refleja en el precio al consumidor nacional. El costo de la canasta básica alimentaria (CBA) pasó de 18.006 colones en julio de 2004 a 45.116 colones en el mismo mes de 2014. Esto representa un incremento del 15,2% en términos reales. El número de hogares que no cuenta con acceso a la canasta básica aumentó de 39.000 en 1995 a 95.000 en 2014 (casi se triplicó). Los hogares más pobres y vulnerables son los que destinan una mayor parte de sus ingresos al consumo de alimentos.

Más información en el capítulo 4 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
189-191**

Hogares sin ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de alimentos



Fuente: Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación, 2015 con datos del INEC.

Sector transporte impulsa creciente huella ecológica

- **El parque automotor alcanzó la cifra de 1.399.238 vehículos, lo que representa un aumento de 5% entre 2013 y 2014; en quince años su tamaño se duplicó.**
- **En 2014 la deuda ecológica del país fue similar a la del año anterior: cada costarricense utilizó un 8% más de lo que el territorio tiene disponible para satisfacer su demanda de recursos naturales.**

Costa Rica es un país con deuda ecológica, impulsada sobre todo por las crecientes emisiones de gases contaminantes, que son generadas principalmente por el sector transporte.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* señala que en el 2014 la deuda ecológica de Costa Rica fue similar a la del año anterior: cada costarricense utilizó un 8% más de lo que el territorio tiene disponible, para satisfacer su demanda de recursos naturales.

La huella ecológica está fuertemente ligada al ámbito energético, el uso de energía es un factor determinante de esta situación, dado que representa el 50% de las emisiones contaminantes del país. Pese a que Costa Rica tiene un gran potencial para la generación de energía renovable, desde hace varias décadas muestra una alta dependencia de la importación y consumo de hidrocarburos, unida a debilidades que le impiden hacer un uso racional y eficiente de la energía.

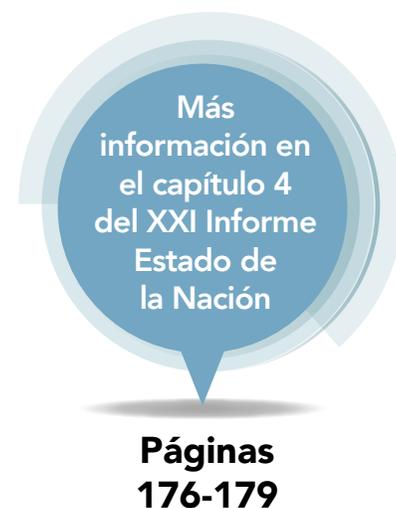
En 2014 el consumo total de energía se abasteció en un 72,1% con hidrocarburos, un 25,8% con electricidad, un 2,1% con coque (combustible obtenido de la calcinación o destilación seca de carbón mineral) y un 0,04% con biomasa. En lo que concierne a la electricidad, en los últimos años, los porcentajes generados con hidrocarburos han sido más altos de lo usual y han repercutido con severidad en las emisiones contaminantes.

El uso intensivo de hidrocarburos está asociado a un escaso aprovechamiento de las fuentes renovables a partir de tecnología e inversiones que permitan resolver, sobre todo, el consumo del sector transporte. Existe una alta correlación entre el mayor uso de los derivados del petróleo y el progresivo aumento de la flota vehicular. En el año bajo análisis, el transporte consumió el 58,8% de toda la energía comercial (75.507 terajulios), un porcentaje similar al promedio reportado en los últimos años y que hace de este el principal consumidor de combustibles del país.

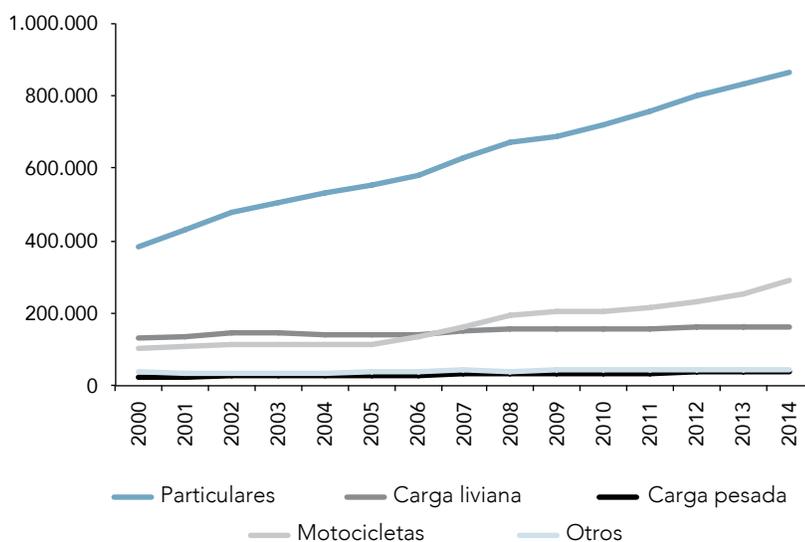
Como se indicó, gran parte del elevado consumo de combustibles fósiles es producto de la constante expansión del parque automotor, que aumentó un 5% entre 2013 y 2014 y alcanzó la cifra de 1.399.238 unidades. En los últimos quince años, mientras la población creció un 23,3%, la flota vehicular se duplicó. Esta situación deteriora la calidad de vida de las personas, pues más de la mitad de los vehículos sobrepasa los quince años de antigüedad, lo que reduce la eficiencia en la combustión e incrementa las emisiones contaminantes (Minae, 2014). En 2014 esta flota estaba conformada por un 73,4% de automóviles particulares y de carga liviana, un 20,6% de motocicletas, un 2,7% de vehículos de carga pesada, un 2,1% de autobuses y taxis y un 1,2% de otros equipos.

Además de su impacto en la calidad de vida y la movilidad urbana, estos patrones de transporte tienen importantes efectos en la emisión de gases contaminantes. Según el *Quinto Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero*, en 2010 las emisiones fugitivas brutas causadas por la extracción y manipulación de combustibles y la generación geotérmica liberaron un total de 7.082 gigagramos de dióxido de carbono equivalente, el 50,4% del total. De ese porcentaje, el 64,7% provino del sector transporte.

A lo interno de este sector, los principales contaminadores fueron los automóviles (33,5%), los vehículos de carga pesada (21,1%) y las motocicletas (16,9%), que en conjunto aportaron el 71,5% de las emisiones. Por su parte, el transporte público (autobuses, taxis y microbuses) emitió el 15,2% de los gases liberados, lo cual es llamativo pues indica que, si bien el país no cuenta con unidades de alta tecnología o que utilizan combustibles "limpios", esta modalidad es una apuesta que significa menos emisiones y un medio de movilización masiva que, de ser eficiente, podría y debería sustituir el uso individual de vehículos.



Vehículos en el parque automotor, por tipo



Otros temas de interés

Ver más en página 191
del *Vigesimoprimer
Informe Estado
de la Nación.*

Patrimonio enfrenta problemas en ecosistemas específicos

En materia de conservación no hay cambios significativos recientes. Aunque en 2014 se produjo un leve incremento en el área bajo resguardo de la Red de Reservas Privadas, que pasó de 81.845 hectáreas en 2013 a 82.205, el sistema de áreas silvestres protegidas mantuvo su extensión en 2.855.973 hectáreas. De ellas un 47,4% corresponde a sistemas continentales o terrestres y el 52,6% a hábitats costeros y marinos. Diversos estudios señalan que, pese a los esquemas de protección existentes, en varios ecosistemas se perciben cambios negativos. Por ejemplo, el Quinto Informe Nacional al Convenio sobre Diversidad Biológica, presentado a inicios de 2014, reporta que en trece años (1979-1992) la extensión de los manglares pasó de 64.452 a 51.361 hectáreas, y que en 2013 el remanente era de 37.420 hectáreas (Sinac-Minae, 2014). Esto indica que en 34 años los manglares del país se redujeron en un 42,0%. Sobre otros ecosistemas, se han reseñado varias investigaciones que revelan las amenazas y el grado de afectación que han sufrido, por ejemplo, las aguas continentales y los bosques nubosos.

Ver más en página 180
del *Vigesimoprimer
Informe Estado
de la Nación.*

Recurso hídrico: calidad y acceso podrían verse comprometidos

En los últimos años el debate sobre el recurso hídrico ha trascendido la sola preocupación por su disponibilidad y calidad, para convertirse en una discusión sobre los derechos humanos, la equidad social y el equilibrio ambiental. El país exhibe logros importantes en el acceso y la cobertura de agua potable, pero existen varias situaciones que atentan contra la posibilidad de mantenerlos. En primer lugar, se carece de información suficiente para conocer y manejar el recurso, lo cual incide en la capacidad de planificar su uso, una tarea urgente en un marco de cambio climático y alta contaminación. Y en segundo lugar, la lentitud de los avances en materia de tratamiento y saneamiento significa una amenaza, por su impacto sobre los cuerpos de agua, escasamente protegidos.

Difícil concreción de políticas y metas en gestión del riesgo y cambio climático

Costa Rica ha mostrado un gran dinamismo en el debate conceptual y la elaboración de planes y compromisos internacionales en torno a la gestión del riesgo y el cambio climático. Sin embargo, el ritmo de respuesta institucional y la capacidad de reducir la vulnerabilidad o los riesgos, o de generar mayores avances en materia de prevención, son lentos. En cuanto a la gestión del riesgo, una evaluación realizada por la Comisión Nacional de Emergencias en 2014 encontró que los progresos son lentos y no abordan los temas sustantivos de la prevención y el control de riesgos. Asimismo, algunas políticas – como la de ordenamiento territorial– han adoptado la gestión del riesgo y el cambio climático y se crearon instrumentos para incorporar esta variable en la fase de prefactibilidad de los proyectos de inversión pública. La situación en cuanto al cambio climático es similar: avances formales y activa agenda en el plano conceptual, pero escasos logros institucionales para afrontar la parte sustantiva. Pese a los compromisos asumidos en el escenario internacional, y a la necesidad de reducir la vulnerabilidad, en 2014 las políticas para la mitigación y adaptación mostraron resultados apenas incipientes.

Ver más en página 210 del *Vigesimoprimero Informe Estado de la Nación*.

Fortalecimiento de la democracia en 2014



Síntesis del capítulo

El 2014 fue un año de cambios en la conformación del sistema político, con la llegada del Partido Acción Ciudadana, por primera vez, al Poder Ejecutivo. Sin embargo, los principales indicadores políticos no reflejan variaciones significativas con respecto a lo que ha vivido el país en los últimos ocho años, con la sola excepción de un mayor deterioro en el desempeño, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, en la promoción y aprobación de sus proyectos políticos estratégicos.

El nuevo Gobierno inició su mandato con un enfoque programático que, en lo sustantivo, da continuidad al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas que también sirvieron de guía a gobiernos anteriores, de acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas tres administraciones.

No obstante, en materia de gestión, durante su primer año la administración Solís Rivera enfrentó problemas de conducción política, en una coyuntura difícil, caracterizada por las reducidas capacidades del Poder Ejecutivo para manejar sus relaciones con el Legislativo.

El balance en el Congreso es insuficiente de acuerdo con los principales indicadores de

Principales hallazgos

- La organización partidaria de base local muestra estructuras débiles, en gran medida por la falta de recursos para mantener activas a las agrupaciones. Sin embargo, también se observan altos niveles de cohesión entre los militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad, y una fuerte convicción sobre la democracia interna.
- Existe una fuerte concentración del liderazgo político alrededor del líder fundador en los partidos Renovación Costarricense, Accesibilidad Sin Exclusión y Movimiento Libertario. En los tres casos, esa persona ha estado en la cúpula partidaria prácticamente desde su creación. Además destaca la escasa participación femenina en las cúpulas de los partidos nacionales en general, salvo en el caso de Acción Ciudadana.
- El nuevo Gobierno ha dado continuidad, en lo sustantivo, al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas de las administraciones anteriores: en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el 81% de las acciones en el sector productivo y el 76% en el sector social, son similares a las metas de los dos gobiernos liberacionistas precedentes.

Fortalecimiento de la democracia en 2014

desempeño: la legislatura 2014-2015 tuvo una baja producción de leyes, y, con ello, un escaso aporte al desarrollo humano. Además, muy poco de lo que se aprobó fue considerado como prioritario por los principales sectores de opinión y expertos consultados para la elaboración de este Informe. Como aspecto positivo cabe señalar el descenso en la promulgación de leyes sin el debido sustento económico.

Todo esto ocurrió en un período marcado por un aumento en la protesta ciudadana, que fue incluso el más alto entre los años que coincidieron con procesos electorales y de cambio de gobierno. A ello hay que sumar un deterioro en la tolerancia política, que registró su nivel más bajo desde que se mide este indicador, de acuerdo con la encuesta Barómetro de las Américas, de Lapop.

Principales hallazgos

- En su primer año, la administración Solís Rivera convocó la mayor cantidad de proyectos de ley en los períodos de sesiones extraordinarias y obtuvo la menor tasa de éxito desde 1990. De las 315 iniciativas enviadas al Congreso, se aprobaron ocho, equivalentes a un 2,5%. En el período 1990-2015, el gobierno con la mejor tasa de éxito en su primer año de gestión fue el de Figueres Olsen (1994-1995), con 34,6%.
- El 2014 fue el año de elecciones nacionales e inicio de un nuevo gobierno con la mayor cantidad de protestas ciudadanas de los últimos veintidós años, y el único por encima del promedio anual, con un total de 587 acciones colectivas.
- De acuerdo con la encuesta Barómetro de las Américas, en 2014 el país registró el nivel más bajo en el índice de tolerancia política: 47%. Esta disminución se debió a un factor de la coyuntura electoral, concretamente a una campaña de desacreditación contra un partido político en el contexto de la competencia por la Presidencia de la República.
- El seguimiento a las sentencias de la Sala Constitucional muestra que el 91% de los fallos emitidos entre 2009 y 2014 se ha cumplido.

Mayor número de protestas ciudadanas en año electoral y de cambio de gobierno se da en el 2014

- **En 2014 se realizaron un total de 587 acciones colectivas, 107 más que en 2013.**
- **Variedad de temas sigue marcando la tendencia de la protesta social en el país.**

El 2014 se constituyó en el año de elecciones nacionales e inicio de un nuevo gobierno, con la mayor cantidad de acciones colectivas de los últimos veintidós años y el único por encima del promedio del período 1993-2014 (587).

Los comicios nacionales del 2014 no operaron como una vía importante para la canalización de las demandas ciudadanas, de modo que el nivel de protesta no fue menor que el de años anteriores. Este fue un período de grandes expectativas y fragmentación política, tanto en los resultados electorales como en la calle. Además, una variedad de temas tomaron fuerza en los grupos sociales que se movilizaron, lo cual produjo un aumento de la conflictividad, con respecto a lo ocurrido en 2013.

Las protestas se dieron sobre todo en la primera parte del año, al final de la administración Chinchilla Miranda, y se redujeron levemente en el segundo semestre, ya bajo el mandato del presidente Solís Rivera. Dicha situación se considera un fenómeno singular ya que, por lo general, los primeros años de gobierno tienden a ser calmos. Ello coincide con el hallazgo del Vigésimo Informe (2014), en el cual se señaló que el 2013 fue el último año de un gobierno y período de campaña electoral con la mayor efervescencia social de la serie de tiempo analizada. Ambos casos forman parte de un cambio de tendencia que inició en 2011, cuando se dio una ampliación de los focos de conflicto en el país, que han aumentado la intensidad de la protesta y la cantidad de grupos que se manifiestan por nuevos temas.

El *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación* señala que, anteriormente, la conflictividad anual se mantenía por debajo del promedio, con excepción de eventos de muy alta intensidad ocurridos en 1995, 2000 y 2004.

Fortalecimiento

Esta situación empezó a cambiar a partir de 2011, cuando ocurrió un aumento en el nivel de conflictividad que persistió hasta 2014. En esos cuatro años la protesta social estuvo por encima del promedio de los últimos veintidós años y se caracterizó por ser desarticulada, es decir, fue una sucesión de movilizaciones protagonizadas por diferentes grupos, con demandas muy variadas y poca coordinación entre ellas. Los datos muestran un número elevado de protestas que se prolonga a lo largo de varios años, en lugar de grandes estallidos de descontento social.

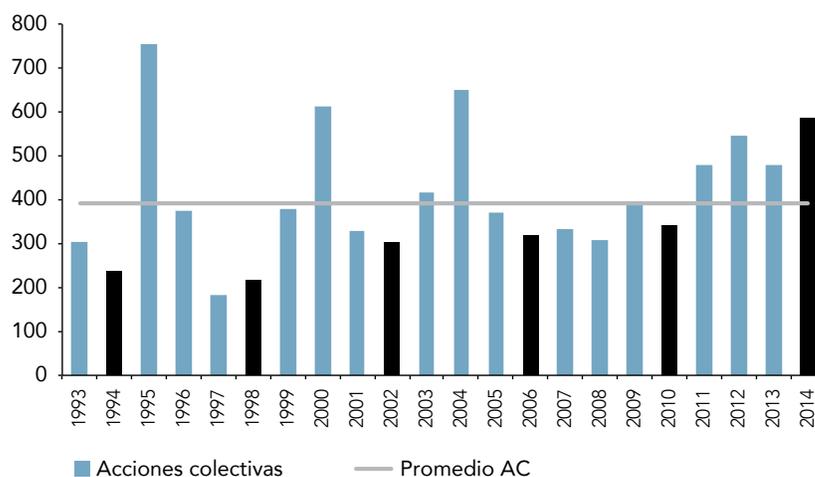
Estas manifestaciones colectivas ocurren en un contexto de deterioro de la percepción ciudadana, sobre las principales variables de cultura política. Los datos del Barómetro de las Américas confirman que el país se encuentra en un escenario complejo, en el que coinciden bajos niveles de apoyo al sistema democrático con un descenso de la tolerancia política (el respeto a los derechos políticos de los demás, en especial de aquellos con quienes no se está de acuerdo).

Es decir, el país está en una posición de doble vulnerabilidad en términos de sus principales indicadores de cultura política y convivencia ciudadana: bajo apoyo al sistema y reducidos niveles de satisfacción y confianza en los órganos de la democracia representativa, que coincide con un ambiente social tenso, con frecuentes protestas sociales, tanto en las calles como por vías institucionales.

Más información en el capítulo 5 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
253-255**

Acciones colectivas registradas por año^{a/}



a/ Las barras negras representan años de elecciones nacionales y de inicio de un nuevo gobierno.

Fuente: Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación, 2015.

Últimos tres gobiernos coinciden en su visión sobre paradigma del desarrollo nacional

- **Agendas de las tres administraciones tienen más puntos de convergencia que de divergencia: en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el 81% de las acciones en el sector productivo y el 76% en el social, son similares a las metas de las dos administraciones anteriores.**

- **Los tres gobiernos conciben al Estado como el responsable de reducir brechas de desigualdad, mediante la inversión social.**

El gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC) da continuidad al estilo de desarrollo y las áreas estratégicas que también sirvieron de guía a gobiernos anteriores, de acuerdo con una revisión a los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas tres administraciones.

Uno de los instrumentos básicos para analizar los cambios en el estilo de gobierno es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), debido a que, legalmente, constituye el marco orientador para la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de cada administración. Es decir, el PND provee los lineamientos centrales de la estrategia de desarrollo nacional y sirve como una guía para priorizar la asignación de los limitados recursos financieros, humanos y técnicos del Estado

En este sentido, el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* realizó un análisis de los principales cambios y similitudes del PND elaborado por la administración del PAC (2014-2018), con respecto a los del PLN que le precedieron (2006-2010 y 2010-2014). Con dicha información se construyó una base de datos, en la cual fue posible identificar 23 metas nacionales, 155 metas sectoriales y 425 acciones estratégicas.

Se concluye que las agendas de cada una de las tres administraciones tienen más puntos de convergencia que de divergencia. Ninguno de los planes estudiados propone cambiar el estilo de desarrollo, ni modificar sustantivamente, los fundamentos del modelo económico imperante en el país desde hace veinte años, caracterizado por una amplia inserción global y por un sistema de bienestar social, sustentado en un enfoque solidario.

El 81% de las acciones en el sector productivo y el 76% en el sector social del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 son similares a las metas de las dos administraciones liberacionistas precedentes.

En los tres casos predominan las políticas en las áreas productiva y social, seguidas de propuestas en materia ambiental, política exterior y reforma institucional. Este último tema es el que tiene menor presencia en los PND, pese a ser uno de los ámbitos clave para generar cambios en el escenario político actual.

En la dimensión productiva, los puntos de encuentro más claros tienen que ver con temas monetarios, fiscales, tributarios, de infraestructura de transportes y de comercio exterior. Los tres gobiernos reconocen la importancia de una agenda de desarrollo “hacia fuera”, basada en la promoción de políticas de liberalización comercial, bajo el supuesto de que los mercados internacionales son los espacios idóneos para absorber gran parte de la producción nacional, así como para proveer las importaciones que se requieren para fomentar el desarrollo de la economía local.

Además, otra área de consenso es la promoción del crecimiento económico, acompañado de una mejor distribución de la riqueza. Se nota un énfasis claro en la atención de problemas de desigualdad mediante proyectos que buscan elevar la inversión social pública, así como reformar de manera integral el sistema tributario.

En materia social, también la similitud es la constante. Los tres PND están marcados por una amplia agenda social que, en la mayoría de los casos, pretende crear sinergias entre las metas de fomento productivo y los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad. Dicho de otro modo, las administraciones estudiadas comparten un paradigma de desarrollo centrado en la promoción de un crecimiento económico balanceado y dirigido a la atención de la pobreza. En este punto, cabe anotar que en los PND se habla de la necesidad de atender las debilidades financieras del Estado, como requisito para garantizar una fuerte inversión social a futuro.

Asimismo, se considera que la educación es uno de los servicios públicos que más apoyo requieren, dado que es un mecanismo de inversión en capital humano y, por extensión, un área en la que la política pública es social y productiva al mismo tiempo.

Más información en el capítulo 5 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 238-241

Acciones estratégicas totales y similares^{a/} en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), según temática general^{b/}. 2006-2018

Temática general	Arias Sánchez			Chinchilla Miranda			Solís Rivera		
	Total	Similares	Porcentaje	Total	Similares	Porcentaje	Total	Similares	Porcentaje
Productiva	63	50	79,4	66	61	92,4	68	55	80,9
Social	50	37	74,0	45	42	93,3	67	51	76,1
Ambiental	9	8	88,9	8	8	100,0	16	10	62,5
Reforma institucional	6	4	66,7	2	1	50,0	5	3	60,0
Política exterior	7	3	42,9	4	2	50,0	9	5	55,6
Total	135	102	75,6	125	114	91,2	165	124	75,2

a/ Las similitudes se establecen con base en las metas de las acciones estratégicas de cada PND.

b/ La clasificación según temática general refiere a ejes relevantes para el desarrollo nacional según cada PND. Se identificaron agrupando los objetivos sectoriales y las acciones estratégicas de cada plan.

Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 a partir de Ramírez Cover, 2015.

Partidos políticos más recientes muestran poca renovación de liderazgos

- **Justo Orozco Álvarez del PRC y Óscar López Arias del PASE han estado en la cúpula de sus partidos el 100% del tiempo desde su creación; Otto Guevara Guth ha liderado el ML el 95% del tiempo desde su nacimiento.**
- **En los partidos más recientes se encontró que la persona que ha desempeñado el mayor número de cargos es, además, el líder histórico y fundador del partido.**

El liderazgo de partidos políticos de reciente fundación se encuentra concentrado en una sola persona. Renovación Costarricense (PRC), Accesibilidad sin Exclusión (PASE) y Movimiento Libertario (ML) poseen a la misma persona en sus cúpulas partidarias prácticamente desde su origen.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* realizó un análisis sobre la renovación de liderazgos en las cúpulas partidarias. Para ello, se recolectaron las nóminas de las personas que han ocupado los principales puestos de dirección en las agrupaciones políticas de escala nacional desde 1982. Se utilizó esta fecha de inicio porque cubre la fundación de todos los partidos estudiados en el proyecto de investigación del Programa Estado de la Nación y el Tribunal Supremo de Elecciones, con excepción del PLN que data de 1952.

Los datos recopilados evidencian una fuerte concentración del liderazgo en el PRC, el PASE y el ML. En los tres casos, una sola persona ha estado en la cúpula desde el inicio: Justo Orozco Álvarez, del PRC y Óscar López Arias, del PASE, lo han hecho durante el todo el tiempo que ha pasado desde el nacimiento de sus agrupaciones en 1995 y 2004, es decir, veinte y once años, respectivamente. Por su parte, Otto Guevara Guth ha liderado el ML en el 95% de los veintiún años transcurridos desde 1994, cuando se fundó según los registros del TSE.

En sentido inverso, los partidos con menor concentración de liderazgos son el PUSC y el PLN, que muestran cúpulas más segregadas y con mayor número de personas en puestos altos. Por último, en un punto intermedio se encuentran el Frente Amplio (FA) y el Partido Acción Ciudadana (PAC).

Fortalecimiento

Asimismo, se determinó la cantidad de puestos que una misma persona ocupó dentro de su agrupación en el período estudiado. Este indicador da cuenta de la rotación de dirigentes o, por el contrario, si la dirección política del partido se concentra en un solo líder. Esto último es lo que ocurre en el ML, el PRC y el PASE, en ese orden. En los tres casos, la persona que ha desempeñado el mayor número de cargos es el líder histórico y fundador del partido, es decir, Otto Guevara Guth (10 puestos), Justo Orozco Álvarez (9 puestos) y Óscar López Arias (7 puestos), respectivamente. Además, todos ellos han sido candidatos presidenciales y diputados en más de una ocasión.

La escasa participación femenina en las cúpulas de los partidos nacionales en general, salvo el caso de Acción Ciudadana, corresponde a otro de los principales hallazgos del estudio. Este análisis permite observar el claro predominio de los hombres en las cúpulas partidarias. Solo una mujer figura entre las personas que han desempeñado más cargos dentro de su partido; se trata de Lorena Vásquez Badilla, quien fue presidenta y secretaria general del PUSC, diputada en 1994-1998 y 2006-2010 y jefa de su fracción en el segundo de esos períodos. De los 757 cargos de alto nivel contabilizados en este ejercicio, solo 183 fueron desempeñados por mujeres, es decir, apenas un 24,2%.

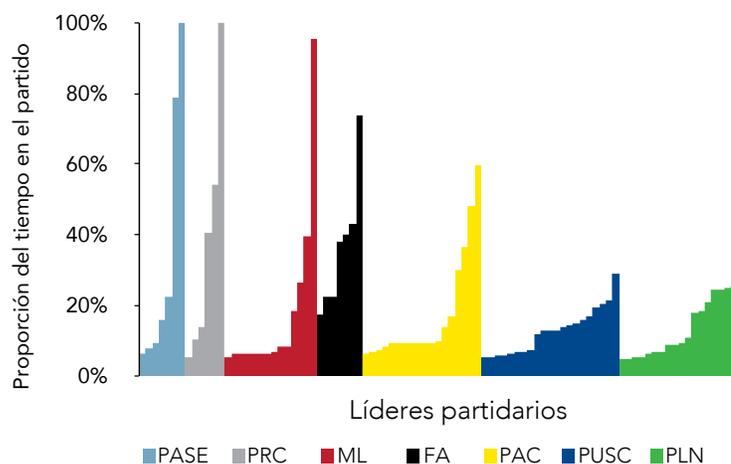
Tal y como se mencionó anteriormente, cuando las personas se mantienen por largos períodos dentro de la cúpula, es de esperar que el partido sea relativamente cerrado a la llegada de nuevos líderes. En esos casos las agrupaciones reducen sus posibilidades de cambiar, o al menos ajustar, sus dinámicas internas, puesto que no hay acceso a nuevas ideas dentro de los espacios de dirección. Dicha situación da muestras de una pobre institucionalización partidaria, además de débiles conexiones con la sociedad y con las bases, ya que las agrupaciones dependen, en mayor o menor medida, de las mismas personas para funcionar.

Más información en el capítulo 5 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas
232-235

Permanencia de líderes en las cúpulas partidarias^{a/}, según partido político. 1982-2015

(personas en la cúpula partidaria)



a/ Los datos parten de la fecha de creación del primer comité ejecutivo que consta en el expediente oficial de cada partido en el TSE, con excepción del PLN, cuya fecha de inicio es el 1 de enero de 1982.

Panel de votantes revela que casi la mitad de la población ha votado en elecciones cantonales

- Los “abstencionistas habituales” o “duros” fueron menos de lo que se creía: 56 de cada 100 electores.
- Un 44% de los electores ha participado alguna vez en comicios municipales.

Un análisis de panel reveló que, desde el año 2002, casi la mitad de los electores ha participado en comicios municipales, al menos una vez. Este grupo se compone de un 9% que ha votado siempre que ha tenido oportunidad y un 36% que solo lo ha hecho algunas veces.

En el marco del acuerdo de cooperación entre el Programa Estado de la Nación y el Tribunal Supremo de Elecciones, se realizó un análisis del comportamiento de los votantes costarricenses en los comicios municipales de 2002, 2006 y 2010. Para cada uno de estos procesos, se construyó una base de datos que incluye información del votante (edad, sexo, distrito administrativo de residencia), así como de su comportamiento (votante o abstencionista o no se encontraba empadronado en ese momento).

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* concluyó que al considerar el comportamiento histórico global en las tres elecciones municipales (2002, 2006 y 2010), se comprueba que en ellas sufragó un 44% de la población, es decir casi la mitad de los costarricenses. Por su parte, los “abstencionistas habituales” o “duros” (aquellos que no votaron en ninguno de los tres comicios estudiados) fueron menos de lo que se creía: 56 de cada 100 electores.

Además, en el otro extremo están los “votantes habituales”, es decir, aquellos que han asistido a las urnas todas las veces que han podido. Este grupo es bastante pequeño: 9 de cada 100 de los electores registrados. Esto quiere decir que el 35% restante está constituido por personas que podrían denominarse “votantes volátiles”, de ellos: un 12% sufragó en dos de los tres comicios estudiados, un 2% votó en una de las dos elecciones en las que estaba habilitado para hacerlo y, finalmente, un 21% solo participó en una de las tres ocasiones.

Fortalecimiento

Lo dicho anteriormente, implica que hay una cantidad potencial de votantes mayor a la que está acudiendo a cada elección por separado; sin embargo, no existe claridad sobre las razones de ese hecho. Una muestra representativa de 300 votantes ilustra la distribución del comportamiento de las y los costarricenses en los tres comicios municipales analizados.

El análisis de los resultados señala que los “votantes volátiles” plantean un dilema para la participación electoral en el ámbito local. Por un lado, puede especularse que este grupo votará en futuros procesos, dado que ya lo hizo al menos una vez en el pasado. Esto podría estimular la concurrencia a las urnas y producir un incremento. En tal caso se trataría de votantes que se “reconectan” con el sistema político cantonal, pues su abandono fue temporal. Por el contrario, si deciden abandonar las urnas indefinidamente, el panorama para la participación es menos promisorio y dependería, en mayor medida, del comportamiento de los nuevos votantes que se incorporen en futuras elecciones.

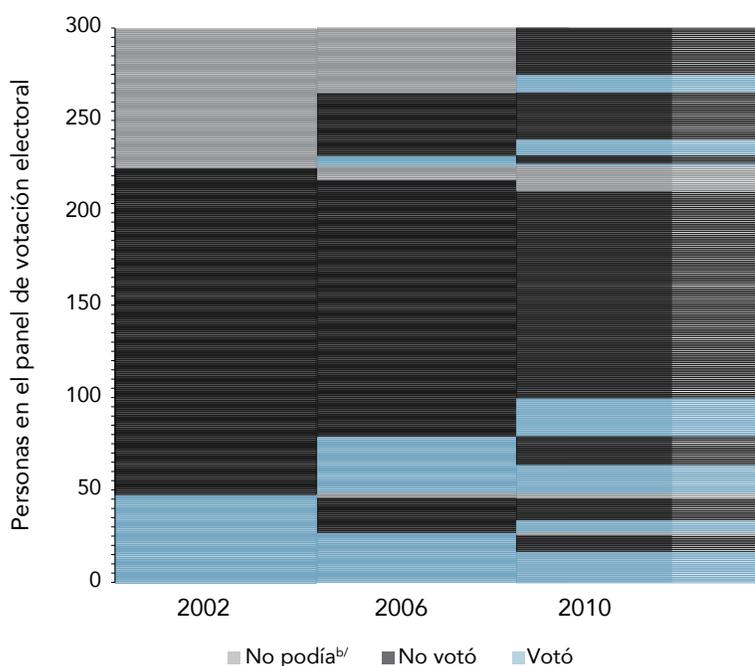
Otro hallazgo relevante es que las características sociodemográficas tienen un peso importante en la explicación del comportamiento electoral a nivel local. En concreto, ser mujer, estar casado y ser mayor de edad son factores asociados a una mayor participación en los comicios. Asimismo, un elector que vive en un distrito urbano tiene una propensión a votar significativamente menor que la de un residente de un distrito rural.

Más información en el capítulo 5 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 228-231

Comportamiento electoral en elecciones municipales^{a/}. 2000, 2006 y 2010

(muestra representativa de 300 votantes)



a/ Cada individuo es una línea. Un cambio en el color de la línea indica un cambio en el comportamiento electoral.

b/ La opción “No podía” significa que el votante no se encontraba empadronado en el momento de la elección.

Fuente: Vigésimo primer Informe Estado de la Nación 2015 con base en Alfaro Redondo, 2015.

Ejecutivo con poca influencia y poder para realizar gestión con el Legislativo

- **En su primer año, la Administración Solís Rivera convocó la mayor cantidad de proyectos de ley en los períodos de sesiones extraordinarias y obtuvo la menor tasa de éxito desde 1990.**
- **Desde el 2002 y en período multipartidista el Poder Ejecutivo ha perdido capacidad de influir en el Congreso, logrando una aprobación de un 35% de leyes propuestas por el Ejecutivo y un 65% del Legislativo.**

El Poder Ejecutivo posee poca capacidad y débiles poderes para gestionar los asuntos públicos ante el Poder Legislativo. Para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* avanzó en el análisis de las capacidades del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa, y con ello, promover la aprobación de las leyes que considera prioritarias para cumplir sus promesas de campaña.

La investigación señala que Costa Rica posee el nivel más bajo de América Latina con respecto al índice de potencia institucional legislativa (IPIL), de tan solo 0,32, el cual mide la capacidad del Ejecutivo para influir en la agenda parlamentaria. Sumado a ello, los partidos en el poder no han contado con mayorías en el Congreso y, además, el progresivo aumento en el número efectivo de partidos políticos ha desembocado en un sistema altamente fragmentado, como el que existe en la actualidad.

Estas condiciones adversas demandan, entonces, que la Presidencia de la República tenga un manejo preciso y sistemático de asuntos estratégicos en espacios como las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. No obstante, se logra concluir que en el primer año de gestión del actual gobierno, esa destreza política estuvo lejos de ocurrir.

Un ejercicio de comparación de las primeras legislaturas de los gobiernos del período 1990-2014, mostró que la administración Solís Rivera fue la que convocó más proyectos de ley durante las sesiones extraordinarias y la que obtuvo la menor tasa de éxito en la aprobación de esas iniciativas, tan solo un 2,5% (gráfico 1). En este caso, convocar una mayor cantidad de proyectos de ley, y más veces, no dio buenos frutos. El segundo peor resultado, pero muy distante, se dio durante la administración Pacheco de la Espriella.

Fortalecimiento

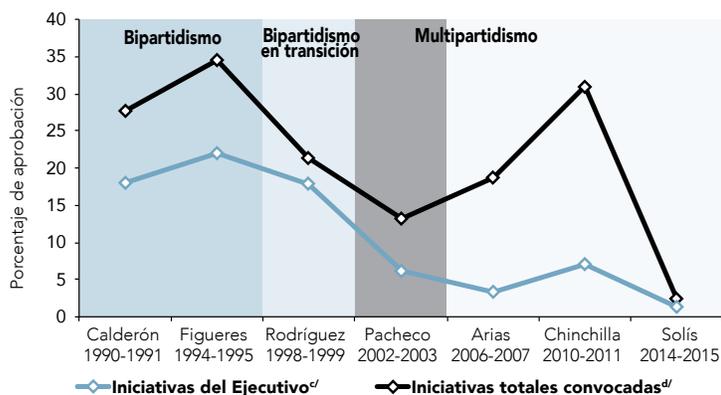
Con una perspectiva de más largo plazo estos datos dan cuenta de la debilidad relativa del Ejecutivo, ya que en promedio, desde 1990, solo ha logrado la promulgación de dos de cada diez leyes que convocó en sesiones extraordinarias durante su primer año de gestión. Este margen de acción es aun más reducido si se considera exclusivamente, la tasa de éxito de las iniciativas propuestas por el mismo Ejecutivo, que es mucho menor. En el caso de la administración Solís Rivera, la tasa de éxito fue de apenas un 1,3%, nuevamente la menor de toda la serie.

Con respecto a la dificultad en la aprobación de leyes por parte del Ejecutivo, cabe mencionar el efecto que tiene la conformación multipartidista del Congreso. Se evidencia que el multipartidismo modificó la capacidad de influencia de los poderes de la República. Durante el período bipartidista (1990-1998) las leyes aprobadas se distribuyeron casi en partes iguales entre las que fueron iniciativa del Legislativo y del Ejecutivo. No obstante, a partir de 1998 se observa un predominio creciente de los proyectos impulsados por los diputados. Esta brecha ha tenido altibajos, pero en el período multipartidista la aprobación de leyes propuestas por el Ejecutivo y el Legislativo ha sido, en promedio, de 35% y 65%, respectivamente (gráfico 2).

Más información en el capítulo 5 del XXI Informe Estado de la Nación

Páginas 243-245

Tasa de éxito^{a/} del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias^{b/}



a/ Es la relación entre el número de leyes aprobadas y el total de leyes convocadas en las sesiones extraordinarias en primeras legislaturas.

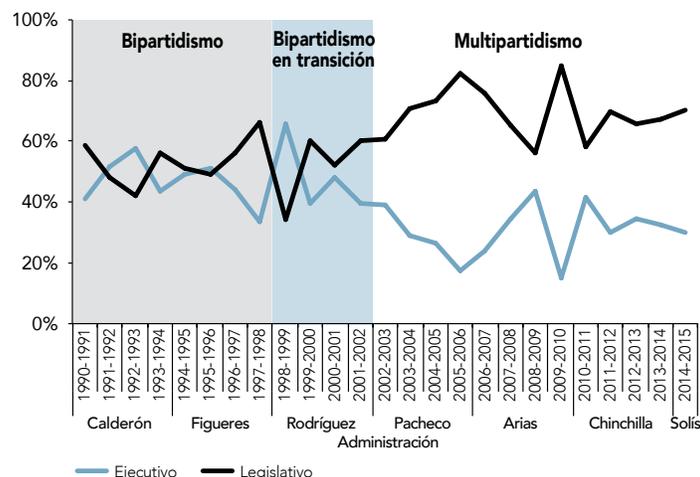
b/ Se consideran únicamente las primeras legislaturas de cada administración.

c/ Se refiere a los proyectos de ley que son iniciativa del Poder Ejecutivo.

d/ Son todos los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo convoca en sesiones extraordinarias, sin considerar quién fue el gestor de la iniciativa.

Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015.

Distribución de la legislación aprobada, según proponente^{a/} número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)



a/ En la legislatura 2012-2013 hubo una ley propuesta por iniciativa popular.

Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 con base en Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2015 con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Otros temas de interés

Ver más en página 231
del *Vigesimoprimer
Informe Estado
de la Nación.*

Partidos cantonales con debilidad organizativa pero fuerte democracia interna

A nivel cantonal se observa un proceso de fortalecimiento de los partidos políticos que demanda especial atención. Desde las elecciones municipales de 2002 ha crecido la cantidad de agrupaciones de base local, y algunas de ellas han alcanzado puestos de representación política de manera sostenida en el tiempo. La información suministrada por los líderes cantonales indica que las agrupaciones locales tienen bases organizativas débiles, en gran medida por falta de recursos para mantener las estructuras activas. Sin embargo, también se observan altos niveles de cohesión entre sus militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad, así como una fuerte convicción democrática. Las respuestas de los líderes apuntan más bien a temas concretos de interés local, como desarrollo comunal, administración del municipio, control de la corrupción y ampliación de la democracia a nivel cantonal.

Inestabilidad en el Gabinete por conflictos de alto perfil público

Se hizo una revisión de los cambios ocurridos durante el primer año de gestión de los últimos cinco gobiernos, y se encontró que las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y la actual, Solís Rivera, experimentaron las mayores rotaciones en las altas jerarquías del Poder Ejecutivo. En ambos casos, cinco ministros y ministras dejaron sus carteras durante los primeros doce meses de funciones. El gobierno Arias Sánchez (2006-2010), por el contrario, tuvo el equipo más estable. Los datos revelan además que el ministerio con mayores relevos en términos agregados es el de Turismo, seguido por el Micitt, Presidencia y Seguridad Pública. En el primer año de las dos últimas administraciones resaltan los cambios en el Ministerio de la Presidencia, una cartera clave en la gestión política del Ejecutivo, tanto en su relación con el Congreso como con las organizaciones gremiales y muchos otros sectores. La salida temprana de sus titulares es un indicador de dificultades para gestionar satisfactoriamente conflictos de alto perfil público a los que se enfrentó el Gobierno, lo que en ambos casos forzó su retiro del Gabinete.

Ver más en página 242
del *Vigesimoprimer
Informe Estado
de la Nación.*

Congreso menos productivo en primera legislatura desde 1990

El primer indicador del desempeño del Congreso es la cantidad de leyes aprobadas y su desglose por tipos. La información disponible refleja que, entre las primeras legislaturas, la de 2014-2015 ha sido la menos productiva desde 1990. Se aprobó un total de 47 leyes, muy por debajo de las 73 promulgadas en el primer año de la administración Rodríguez Echeverría (1998-1999), que representan el segundo valor más bajo de la serie histórica. De esas 47 leyes, solo nueve son de tipo sustantivo, es decir, favorecen el desarrollo humano porque amplían o generan nuevos derechos a la población, o asignan competencias al Estado.

Ver más en página 247 del *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*.

Ordenamiento

territorial: implicaciones para el desarrollo humano



Síntesis del capítulo

Por primera vez el *Informe Estado de la Nación* dedica su capítulo especial al ordenamiento del territorio, un tema clave en los debates para el desarrollo por sus implicaciones en múltiples ámbitos. En esta ocasión el análisis se enfocó en la zona central del país, esto es, la Gran Área Metropolitana (GAM) y el Valle Central, por su relevancia económica y el importante peso relativo de su población.

En las tres últimas décadas el Valle Central vivió una metropolización no planificada, caracterizada por una creciente pero discontinua expansión de la mancha urbana y la integración de localidades adyacentes. El área construida en la GAM casi se duplicó entre 1982 y 2013. En ausencia de controles efectivos, se traspasaron los límites de algunas regulaciones establecidas a inicios del período. La ausencia de ordenamiento territorial en la GAM genera altos costos económicos y sociales, entre ellos en el transporte y la infraestructura vial, así como en la generación de escenarios de riesgo para la vida y la seguridad de las personas.

Principales hallazgos

- En las últimas tres décadas, el Valle Central de Costa Rica vivió un proceso de metropolización, que implicó el crecimiento de la mancha urbana a partir de la Gran Área Metropolitana (GAM) y la integración de las localidades adyacentes.
- En 1986 solo el 1% del uso urbano del territorio se concentraba fuera del anillo de contención urbana. Para 2012 esa proporción había pasado a 27%.
- La relación entre las viviendas construidas por el sector privado con respecto al público pasó de 1 a 1 en 1980, a 8 a 1 en la última década.
- Entre 2006 y 2010 los cantones de San José, Escazú, Heredia, Alajuela, Santa Ana y Cartago concentraron el 55,7% del ingreso promedio por impuesto predial (sobre bienes inmuebles). El 44,3% restante de la recaudación por ese concepto se distribuye entre los otros veinticinco cantones de la GAM.
- Según datos del INEC, entre 2000 y 2011 San José sufrió una pérdida habitacional del 5%, mientras que los cantones periféricos aumentaron su población en más de un 15%, con las consiguientes complicaciones para la movilidad de las y los trabajadores.
- La congestión del transporte en la GAM genera costos. Se estima que la pérdida de tiempo fue equivalente a un 1,9% del PIB en 2005 y a un 2,0% del PIB en 2009 (aproximadamente 590 millones de dólares). El consumo adicional de combustible por esta razón para el período estudiado se calcula en cerca de un 6,5%.

Ordenamiento

territorial: implicaciones para el desarrollo humano

La respuesta de la política pública en esta materia ha sido débil. Hace poco más de tres décadas Costa Rica hizo esfuerzos formales por planificar y regular el uso del territorio metropolitano (concretamente con la formulación del Plan GAM de 1982), pero sobre la marcha se obviaron. La insuficiencia de la acción pública permitió que, en la práctica, el mercado inmobiliario operara con pocas restricciones. Este capítulo pone en evidencia un déficit de gobernanza, es decir, de capacidad para la toma de decisiones efectivas orientadas a promover un desarrollo territorial más sostenible. Para ello es necesario tener claro hacia dónde se quiere avanzar y un compromiso con un mejor uso del suelo. Hay varios ámbitos que requieren atención: normativa dispersa y débiles controles sobre la existente; poderosos intereses económicos que se resisten a las regulaciones y poca voluntad de la población para acatar políticas restrictivas.

Principales hallazgos

- Al comparar las horas de alta y baja congestión vehicular, los tiempos de viaje en la ruta de circunvalación, las autopistas General Cañas y Florencio del Castillo-Curridabat y la ruta de acceso a Heredia son al menos un 50% mayores.
- Según una encuesta de la Contraloría General de la República, en la GAM el 25% de las personas tarda más de dos horas al día en llegar a su destino.
- En el Valle Central se contabilizaron 6.705 desastres entre 1985 y 2013. Los cantones con mayores registros también comparten la característica de tener altas densidades de población: Desamparados (737 eventos), San José (574), Alajuela (572), Cartago (379) y Aserrí (306), entre otros.
- Entre 1985 y 2014, un total de 22.328 unidades habitacionales en la Región Central sufrió algún grado de afectación por desastres. Un 9,3% de ellas no volvió a ser habitado. Igualmente, de 111.640 personas que sufrieron daños en sus viviendas, el 9,3% quedó sin techo debido a un evento de origen hidrometeorológico o sísmico.
- De 36 municipalidades del Valle Central estudiadas, 20 tienen planes reguladores cantonales, y solo 8 de estos últimos están completos, es decir, cuentan con todos los reglamentos requeridos y el estudio de viabilidad ambiental aprobado.

Crecimiento urbano es insostenible, excluyente y sin planificación

- **En 1986 solo el 1% del uso urbano del territorio se concentraba fuera del anillo de contención urbana, en 2012 esa proporción pasó a 27%.**
- **Entre 1982 y 2013 casi se duplicó el área construida en la GAM.**

La Gran Área Metropolitana (GAM) ha experimentado un proceso de crecimiento urbano en las tres últimas décadas, que se caracteriza por ser insostenible, excluyente y carente de lineamientos previos de planificación urbana.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* realiza un recorrido por las principales transformaciones de esta región, tanto en los usos del suelo como en el mercado de tierras, en un marco de escasa regulación u ordenamiento territorial. Dicho análisis se centra en la GAM, por ser esta la unidad geográfica sobre la cual se dispone de más información desde 1982 a la fecha, pero siempre teniendo como referencia el Valle Central.

En términos demográficos se dio un marcado crecimiento en la zona, ya que entre 1984 y 2011, la población de los cantones que conforman la GAM pasó de 1.288.082 a 2.268.248 personas. Esta región, por sí sola, tiene más habitantes que el resto del país. Asimismo, al contabilizar las viviendas habitadas en los cantones de la GAM, se evidencia que su número más que se duplicó durante el período analizado (creció 1,3 veces).

El rápido crecimiento de la población metropolitana en las últimas décadas fue acompañado por una considerable expansión del área urbanizada en esa zona. Esto ocurrió mediante la ocupación de espacios vacíos en los bordes o dentro de áreas urbanas consolidadas y no mediante la dispersión de desarrollos urbanos lejanos del área construida existente, un rasgo singular de Costa Rica en relación con lo sucedido en otras capitales de Centroamérica.

Ordenamiento

A mediados de los años noventa, las ciudades de San José, Alajuela y Heredia presentaban una notable expansión, que no se concentró solo en esos espacios sino que absorbió, mediante procesos de conurbación (pueblos que se desarrollaron separados del espacio urbano pero conectados por vías de comunicación y que posteriormente, pasaron a ser parte de la zona metropolitana), puntos como La Guácima, San Isidro y Santa Ana. También se dio un constante crecimiento al sur y al este de San José, en los sectores de Aserri, Tres Ríos y Mata de Plátano. Para el 2014, el mayor aumento se observaba en las partes sur y oeste de San José, en concordancia con el patrón que se venía registrando desde la década de los setenta, así como al norte de las ciudades de Alajuela y Heredia.

Con respecto al patrón de crecimiento del uso urbano, el cual desbordó incluso el denominado "anillo de contención urbana" (línea continua que delimita la "zona de crecimiento urbano", trazada a partir del análisis de variables físicas, topográficas, naturales y de factibilidad de acceso a servicios públicos) establecido por el Plan GAM de 1982. Esta rápida expansión tuvo como resultado que, en 2012, más de una cuarta parte de la superficie urbanizada (27%) estuviera localizada fuera del anillo de contención, sobre todo en las áreas al norte y el oeste de la GAM. En 1986 solo el 1% estaba fuera de ese límite.

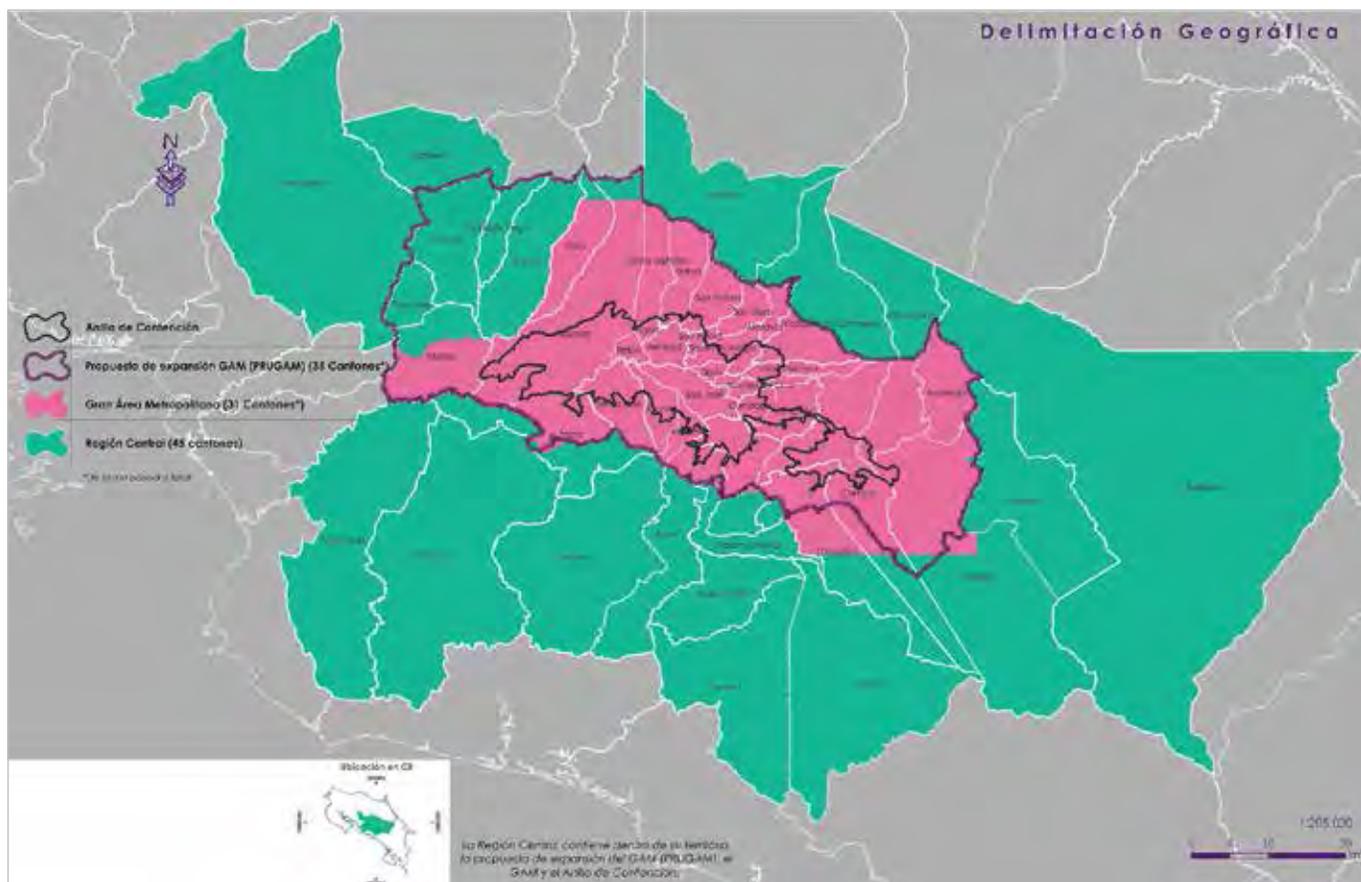
El análisis realizado a otros tres usos del territorio (industrial, agropecuario y de protección) revela la magnitud de los cambios ocurridos en el período 1982-2012. Se señala que el uso industrial del suelo muestra una clara tendencia a desarrollarse de manera dispersa en distintos puntos. Muchas de las zonas industriales se instalaron fuera de las áreas especificadas en el Plan de 1982. En la actualidad ocupa un 1,3% del territorio de la GAM, por cierto, una superficie más pequeña y menos concentrada de lo previsto en el plan original (2,3%).

El segundo uso del suelo examinado es el agropecuario. En la actualidad, como cabía esperar debido a la concentración urbana de la GAM y, en general, del Valle Central, son pocos los municipios donde la actividad agropecuaria es predominante,

Ordenamiento

incluso en términos de empleo. La mayor parte de los territorios en los que este sector tiene una participación laboral superior al 10% se ubica en Cartago y Alajuela. Por su parte, la cobertura forestal en la GAM parece comportarse de manera opuesta a la tendencia que ha mostrado el país en su conjunto en los últimos años. Mientras en el resto del territorio se ha registrado una notable recuperación de la cobertura boscosa, en la GAM el territorio dedicado al uso forestal pasó de 32% a 31%.

Delimitación geográfica: Región Central, Valle Central y Gran Área Metropolitana



Fuente: *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 a partir de Ruiz, 2015d con datos de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

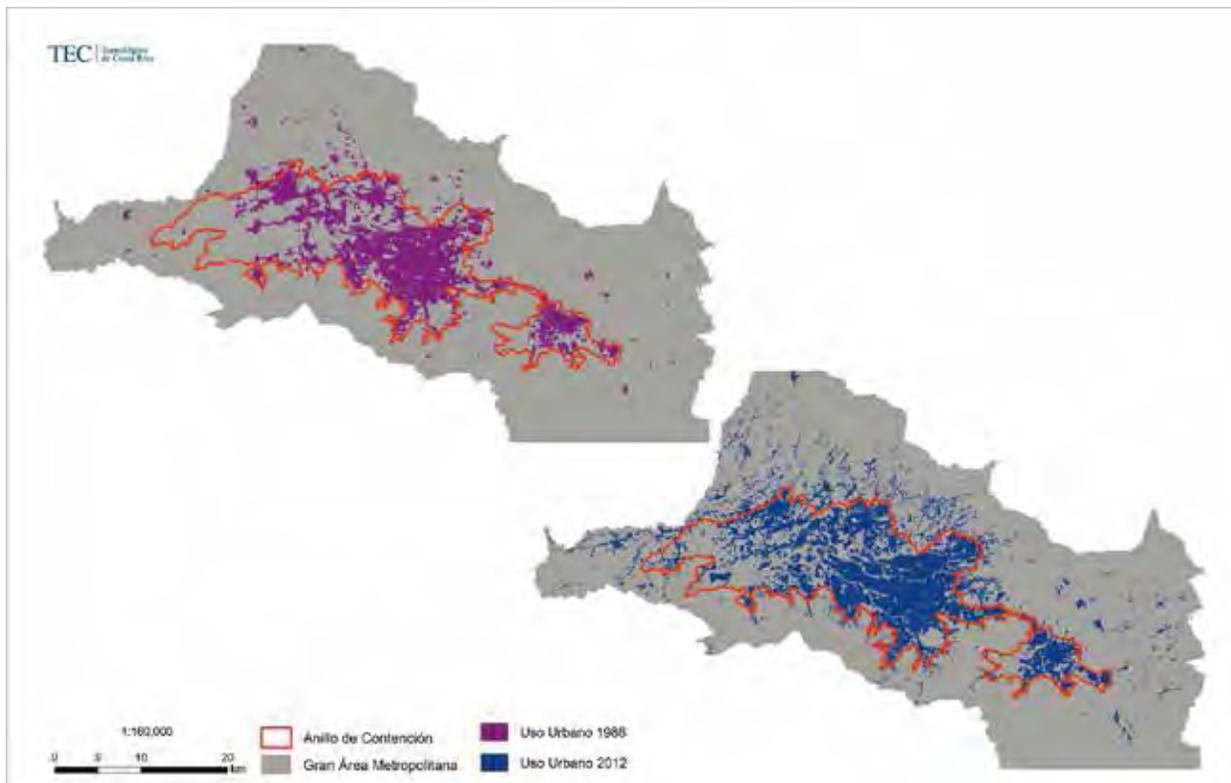
Ordenamiento

Tal y como se ha indicado previamente, el Plan GAM 1982 buscaba imponer restricciones y directrices al crecimiento urbano y orientar esa expansión, concentrando al máximo las actividades urbanas. Pese a la relevancia de este Plan, cuya promulgación incluso marca el inicio del periodo analizado para este *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, sus regulaciones no evitaron que dicha región experimentara un crecimiento urbano sumamente acelerado, sin ajustarse a los parámetros establecidos. Se indica que este crecimiento fuera del límite previsto obedece a dos razones: primero a una actualización del Plan GAM realizada en 1997 (decreto 25902), que delimitó cuadrantes urbanos en los que se permitió construir fuera del anillo previo cumplimiento de algunas regulaciones y segundo el fraccionamiento creciente frente a calles públicas en la zona especial de protección.

Más información en el capítulo 6 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
282-287**

Crecimiento de la mancha urbana en la GAM y el anillo de contención. 1986 y 2012



Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*, 2015 a partir de Ruiz, 2015c con datos de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Crecimiento urbano no planificado genera altos costos económicos y para la calidad de vida de los costarricenses

- **Se estima que la pérdida de tiempo por la congestión del transporte fue equivalente a un 1,9% del PIB en 2005 y a un 2% en 2009 (aproximadamente 590 millones de dólares)**

- **Entre 1985 y 2014, un total de 22.396 unidades habitacionales en la Región Central sufrió algún nivel de afectación por desastres y un 9% no volvió a ser habitada.**

La falta de planificación urbana en la GAM genera costos, tanto en términos de la productividad y los valores económicos, como en el tiempo, la seguridad, la calidad de vida y la integridad física de las personas.

El análisis realizado para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* se enfoca en los costos asociados en dos ámbitos: por una parte, la infraestructura vial y el transporte y, por otra, el riesgo de desastre y sus consecuencias.

Desde el punto de vista de la infraestructura vial y la movilidad de las personas, el patrón de crecimiento de la GAM, en forma radial, dispersa y con masivos flujos de trabajadores entre los cantones más densos, ha provocado que algunas de las vías se encuentren prácticamente colapsadas en cuanto a su capacidad funcional. Para la ciudadanía, esta congestión genera pérdida de tiempo en los traslados, mayor consumo de combustibles, menor uso del transporte público, accidentes de tránsito, incremento en los precios de bienes y servicios y contaminación ambiental, entre otros impactos.

Los volúmenes de tráfico vehicular en esta región se han tornado sumamente altos y se presentan en combinación con un desarrollo urbano focalizado en las zonas centrales del país. Entre 1980 y 2014 el parque automotor creció un 673,1% y los vehículos particulares un 914,4%. El Área Metropolitana de San José es el territorio donde se concentran las carreteras con mayor tráfico promedio diario: entre 50.000 y 80.000 vehículos se desplazan cotidianamente por cada una de las rutas del anillo de circunvalación, las autopistas General Cañas, Florencio del Castillo y la ruta 27.

Ordenamiento

La movilidad dentro de la GAM, tanto en volumen de vehículos como en tiempos de viaje, se ha visto cada vez más limitada por el tráfico creciente y la lenta actualización de obras viales, con una pobre conexión transversal entre radiales, poco desarrollo de tipo reticular –en redes discontinuas a la orilla de caminos, sin continuidad o redundancia–, grandes flujos periféricos y pérdida de horas que podrían dedicarse al trabajo, el esparcimiento familiar u otras actividades.

Con respecto a los tiempos de viaje, en el caso de la GAM, el 25,0% de las personas consultadas reportó que invierte más de dos horas diarias para llegar a su destino. Dentro de ese grupo, el 27,3% son usuarios de autobús y el 24,4% utiliza vehículo particular.

Además, se señala que la pérdida de tiempo por congestión vial pasó de representar un 1,9% del PIB en 2005 (cerca de 500 millones de dólares) a un 2,0% en 2009 (aproximadamente 590 millones de dólares). Este problema afecta la calidad de vida de las personas, al impedirles realizar otras actividades. También genera altos costos por consumo adicional de combustible y los efectos de la contaminación del aire en la salud (pérdida de productividad y gasto en atención de enfermedades).

Otro de los grandes impactos del desarrollo territorial no planificado y sin mecanismos para su ordenamiento corresponde el riesgo de desastre. Las condiciones que transforman los eventos naturales en desastres tienen que ver con la vulnerabilidad socialmente construida. En el Valle Central, y en particular en la GAM, esa vulnerabilidad se ha incrementado en las últimas décadas por el crecimiento de la población urbana, la presión constructiva, la demanda de nuevos servicios e infraestructura, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, el desarrollo de anillos de pobreza y tugurios y, muy en especial, la débil o inexistente planificación del territorio.

En esta región se ha construido en márgenes de ríos, laderas y zonas con pendientes muy pronunciadas, en ocasiones por desarrolladores inmobiliarios y en otras por el fenómeno

Más información en el capítulo 6 del XXI Informe Estado de la Nación

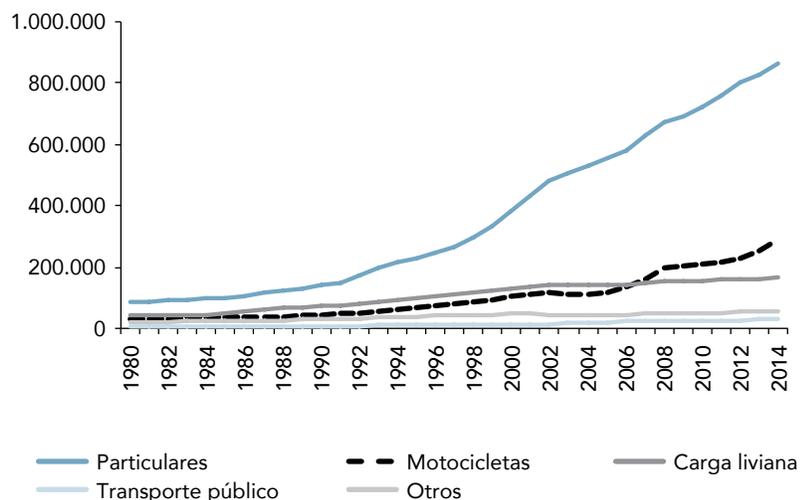
**Páginas
304-312**

del “precarismo”, lo que ha dado lugar a la recurrencia de inundaciones y deslizamientos.

Según las últimas estimaciones disponibles, entre 1988 y 2009 el país tuvo pérdidas económicas relacionadas de manera directa e indirecta con desastres por 1.823 millones de dólares, mayoritariamente por eventos hidrometeorológicos (82,9%) y sismos (12,2%). En el periodo 2005-2011, las pérdidas ocasionadas por los desastres que merecieron declaratorias de emergencia se estimaron en 1.130 millones de dólares, lo que arroja un promedio anual de poco más de 188 millones de dólares (al tipo de cambio del dólar en 2011).

Asimismo, los efectos sobre el desarrollo humano se evidencian de manera significativa en los daños a las personas y sus viviendas. Entre 1985 y 2014, en la Región Central, 133 hombres y mujeres perdieron la vida en desastres de origen hidrometeorológico o sísmico. Además, 22.328 unidades habitacionales sufrieron algún nivel de afectación durante la ocurrencia de un evento dañino. De ese total, el 9,3% (2.077) quedó inhabitable. En datos conservadores, de un total de 111.640 personas damnificadas por daños en sus viviendas, el 9,3% (10.385) quedó sin techo por eventos este tipo.

Evolución del parque automotor, según tipo de vehículo



Fuente: Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación, 2015 con datos de DSE-Minae, 2015.

Ordenamiento



Marco jurídico disperso y debilidades institucionales limitan la definición de planes reguladores cantonales

- **De las 36 municipalidades del Valle Central, 20 tienen planes reguladores cantonales y solo 8 de estos últimos cuentan con todos los reglamentos requeridos y el estudio de viabilidad aprobado.**
- **Mayoría de acciones colectivas asociadas al uso del suelo en el período 2010-2014 (29 de 32) ocurrieron en cantones con planes reguladores parciales.**

La institucionalidad pública no ha podido superar los obstáculos que impiden la elaboración, aprobación y aplicación de los planes reguladores cantonales, fundamentalmente, por problemas de coordinación entre las entidades, débiles capacidades municipales y dispersión del marco jurídico.

El plan regulador cantonal (PRC) es el instrumento con que cuentan las municipalidades para controlar y planificar el desarrollo urbano y rural, en el área de su jurisdicción. Estos planes dictan las pautas que deben seguir, tanto las autoridades locales como los demás actores públicos y privados, para lograr una efectiva y ordenada gestión territorial. Pese a su importancia para el ordenamiento territorial, el uso de los PRC es muy limitado por diversos factores.

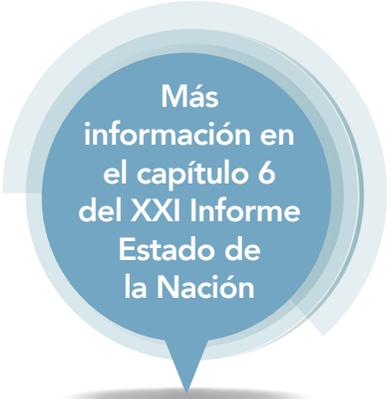
Inicialmente, el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* indica que la existencia de un marco jurídico disperso ha provocado un considerable retraso en la aprobación y ejecución de los planes reguladores cantonales, lo que a su vez, ha hecho que estos se estanquen o desaprovechen. Los municipios que han procurado elaborar y poner en marcha PRC han enfrentado dificultades de diversa índole para lograr su cometido.

En el Valle Central solo veinte municipalidades (56,0%) cuentan con un plan regulador cantonal vigente, dieciséis carecen de él y ocho tienen la viabilidad ambiental y todos los reglamentos aprobados. Esto evidencia que, pese a que han transcurrido casi cinco décadas desde la creación de los PRC, el avance hacia su consolidación es lento. Si bien se ha reconocido que los trámites para su aprobación son excesivos y se ha buscado resolver el problema, todavía persisten muchos obstáculos.

Asociadas a las dificultades que generan la amplitud y dispersión del marco jurídico-institucional, existen debilidades que se expresan en la falta de recursos económicos y personal técnico calificado en algunas instituciones del sector. Por ejemplo, varios informes de la Contraloría General de la República señalan que el INVU no ha sido capaz de cumplir con algunas de sus obligaciones debido a ese tipo de carencias. Así, en 1999 se determinó que esa entidad no pudo elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano por falta de presupuesto, directrices y apoyo de otras instituciones. Diez años después, en 2009, un nuevo estudio del ente contralor detectó atrasos importantes en la ejecución de varias fases del Plan por insuficiencia de recursos económicos, tecnológicos y de personal. El Instituto también se demoró varios años en desarrollar un programa para la capacitación de las municipalidades en la confección de planes reguladores, por los mismos motivos.

Además de las dificultades que implica elaborar los planes reguladores cantonales, su tramitación e incluso su existencia son motivo de intensos conflictos relacionados con el uso del suelo. Un análisis de las acciones colectivas registradas a nivel cantonal determinó que la mayoría de acciones colectivas asociadas al uso del suelo, en el período 2010-2014 (29 de 32), se dieron en cantones que cuentan con planes reguladores, al menos parciales. Aunque se desconocen las causas de esta situación, se puede suponer que muchas de las protestas derivan de los conflictos público-privados que se dan, precisamente, porque el instrumento existe.

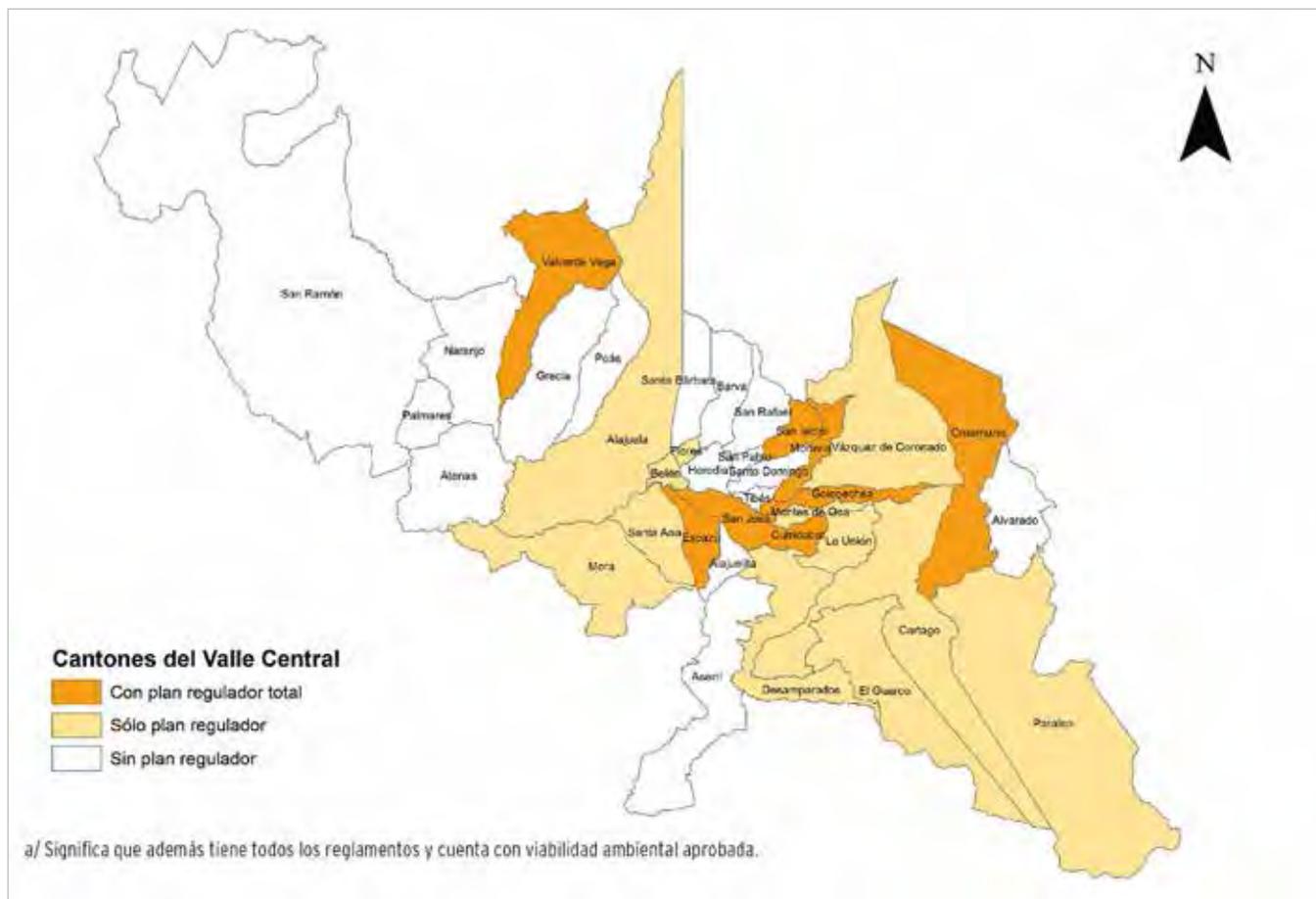
Con respecto a la carencia de recursos, esta situación ha provocado que para muchos gobiernos locales sea muy difícil o imposible elaborar los PRC. Según expertos, un plan regulador tiene un costo mucho más alto que los ingresos que recibe una municipalidad promedio, en especial desde que se hicieron obligatorios los mapas hidrogeológicos y la variable ambiental, como requisitos para la actualización de los planes (la inclusión de esos estudios más que duplica la inversión requerida). Al no poder asumir estos costos, gran parte de los municipios ha optado por quedarse sin PRC, lo que a su vez genera conflictos por la falta de reglas claras en materia de ordenamiento territorial.



Más
información en
el capítulo 6
del XXI Informe
Estado de
la Nación

**Páginas
318-324**

Cantones del Valle Central que tienen planes reguladores y planes reguladores totales^{a/}. 2014



a/ Significa que adem1s tiene todos los reglamentos y cuenta con viabilidad ambiental aprobada.

Fuente: *Vigesimoprimer Informe Estado de la Naci6n*, 2015 con datos de las Municipalidades, el Consejo Nacional de Planificaci6n Urbana y otros.

Ordenamiento



Distribución y tamaño de viviendas reflejan amplias brechas sociales en la GAM

- **Los hogares de altos ingresos se encuentran concentrados al este y el oeste de la ciudad de San José y en algunas zonas periféricas de Heredia.**

- **Las residencias más pequeñas se construyen en los cantones de León Cortés, Acosta, Alvarado y Jiménez: 51 m² en promedio, la mitad del valor promedio de la GAM y la Región Central.**

El tamaño de las viviendas, su distribución territorial y su valor monetario son reflejo de la estructura socioeconómica de la ciudad y, en consecuencia, de los niveles de segregación espacial y de la creciente desigualdad entre los habitantes de la GAM.

El *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* señala que el comportamiento del crecimiento urbano ha sido de una marcada expansión de la vivienda, pero con patrones diferenciados según las condiciones sociales y los niveles de ingreso de diversos sectores, incluso en un mismo cantón.

Una característica importante del desarrollo urbano en la GAM es la tipología de sus concentraciones de población. Se han identificado concentraciones de hogares de altos ingresos al este y el oeste de la ciudad de San José y en algunas zonas periféricas de Heredia; de vivienda de interés social al sur de San José y en unos pocos distritos de Alajuela, Heredia y San José; de desarrollo industrial en Belén de Heredia, Alajuela y Coris de Cartago. Estas concentraciones implican una mayor diversidad en el comportamiento del desarrollo urbano entre cantones de una misma área metropolitana, que entre distintas áreas.

La investigación realizada para este *Vigesimoprimer Informe* indica que la inmensa mayoría de las edificaciones en Costa Rica y en la GAM está destinada a usos residenciales, hasta el 70,0% del área construida corresponde a esa categoría. Entre 2001 y 2012, las residencias de mayor tamaño se concentraron al oeste de San José, en Escazú, Santa Ana, La Garita y algunos distritos al norte de San Isidro y San Rafael de Heredia, así como en Sánchez de Curridabat y el norte de La Unión. Algunas de estas zonas (en particular Sánchez y Escazú-Santa Ana) han sido señaladas como conglomerados de población de altos ingresos, donde además se están desarrollando condominios residenciales (típicamente urbanizaciones cerradas).

Ordenamiento

Se evidencia que las viviendas de Curridabat, Escazú, Belén, Montes de Oca y Santa Ana son las que cuentan con la mayor área promedio, alrededor de 186 m² (periodo 2001-2012), 2,8 veces la media nacional, 1,9 veces el promedio de la GAM y 2,6 veces el de la Región Central. Los cantones donde se construyen las residencias más pequeñas son León Cortés, Acosta, Alvarado y Jiménez, 51 m² en promedio, cerca de la mitad del valor promedio de la GAM y la Región Central.

Entre 2003 y 2012, las viviendas de menor tamaño dentro de la GAM se concentraron en Alajuelita y Desamparados, como probable expansión de los proyectos de interés social desarrollados a finales de los años ochenta, así como al norte de Alajuela y en las zonas rurales de Cartago.

Estas concentraciones reflejan la evolución de la vivienda rural en las áreas periféricas de la región, la cual sugiere la superposición de dos patrones: por una parte, la dinámica urbana, que incluye las viviendas pequeñas en localizaciones accesibles (en Alajuelita y Desamparados, pero también en los centros de San José y Heredia) y, por otra, las viviendas amplias en la periferia (por ejemplo, el norte de Heredia). Paralelamente, la población rural (muchos de cuyos miembros trabajan en actividades de comercio, industria y servicios en los centros urbanos) se expande y requiere vivienda, pero sus bajos ingresos implican la adquisición de terrenos pequeños.

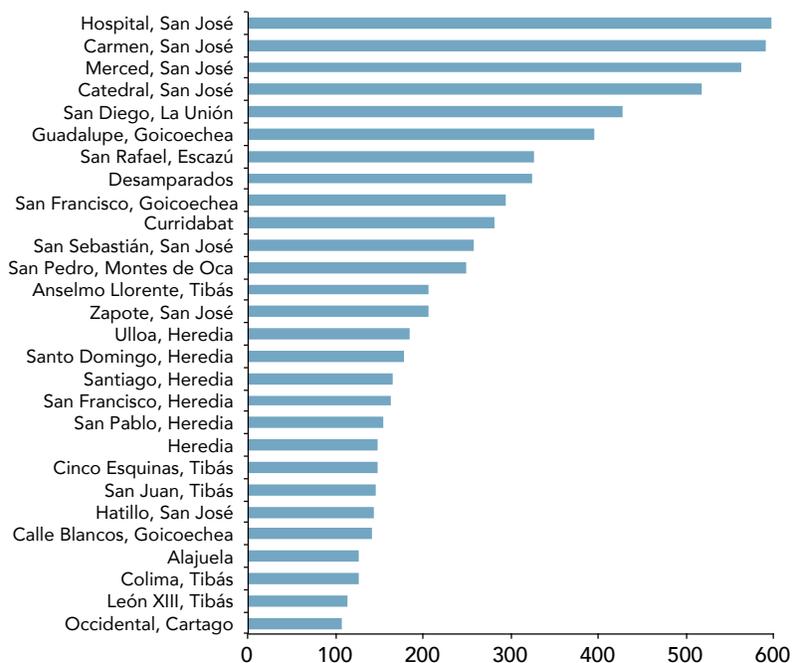
Parte del crecimiento del sector construcción se atribuye a aumentos en los ingresos de los hogares costarricenses (debido, entre otros factores, al comportamiento de las tasas de interés), al incrementarse el ingreso se construye más viviendas pero, además, el modelo de localización predice la adquisición de residencias más grandes. Al mismo tiempo, esta situación hace patente una realidad, la exclusión de amplios sectores de la sociedad del mercado inmobiliario que, a su vez, es consecuencia de la desigualdad creciente que revelan las mediciones del coeficiente de Gini.

Más información en el capítulo 6 del XXI Informe Estado de la Nación

**Páginas
301-304**

Estimación de valor promedio del suelo en los distritos de la GAM

(dólares de 2012 por metro cuadrado)



Fuente: Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación, 2015 con datos de Sánchez, 2015.



PEN

PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

EN

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



TEC | Tecnológico
de Costa Rica



CON EL APOYO DE

