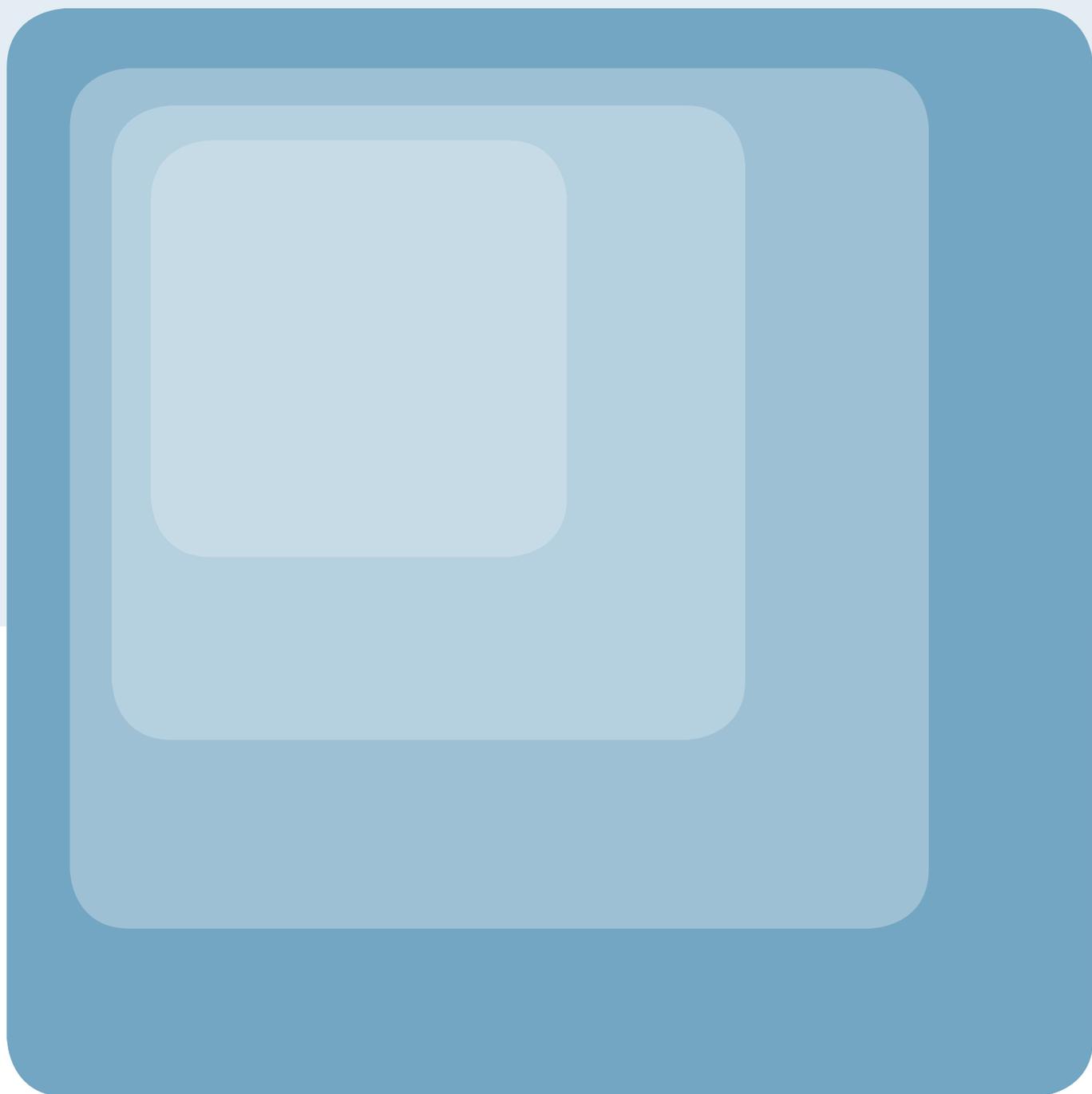


1

P A R T E

Seguimiento al desarrollo humano sostenible



CAPÍTULO

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

INDICE	Valoración general 2019	→
Valoración general 2019	29	
Balance de indicadores	31	
Introducción	33	
Balance de situación: una coyuntura crítica	34	
Mensaje 1. El sistema político produjo respuestas que evitaron una crisis económica y abrieron un frágil y corto compás de tiempo para corregir el rumbo del país	34	
Mensaje 2. Los rezagos estructurales se exacerbaban en una coyuntura crítica y hacen más complejo resolver los problemas del estilo de desarrollo	51	
Mensaje 3. La resiliencia de la democracia costarricense está bajo asedio, por factores internos y externos que presionan la estabilidad política	60	
Oportunidades para la acción: márgenes son reducidos, pero existen	65	
Mensaje 4. Atacar las brechas territoriales y sectoriales que parten al país es central para potenciar el desarrollo humano	66	
Mensaje 5. Hay oportunidades para la acción concertada, pero su aprovechamiento exige el máximo cuidado y precisión por parte de los actores del sistema político	86	
Mensaje de cierre: una responsabilidad histórica	89	

Valoración general 2019



La presente entrega del *Informe Estado de la Nación* documenta la compleja situación del país al cierre de la segunda década del siglo XXI. Luego de examinar las tendencias más recientes del desarrollo humano, constata que Costa Rica atraviesa una coyuntura crítica cuyo desenlace es, hoy por hoy, de pronóstico reservado. Se considera una coyuntura crítica porque cumple dos condiciones. Por una parte, un deterioro convergente de los principales indicadores del desarrollo económico y social, ha creado riesgos inminentes de una severa y generalizada afectación de las condiciones de vida y trabajo de la población. Por otra, las respuestas que el sistema político adopte –o no– en los meses venideros moldearán la senda por recorrer en las próximas décadas. La situación es, pues, extremadamente delicada, ya que esta coyuntura funde la historia reciente y funda, a la vez, el futuro que aguarda.

De esta valoración, sin embargo, el Informe no extrae una conclusión derrotista. Pese a la severidad de los problemas y riesgos presentes, reconoce la resiliencia de las fortalezas históricas de la sociedad costarricense y la importancia de que el país conserve, al día de hoy, su estabilidad económica y política. En una coyuntura crítica como la actual, ambos factores son claves, pues dan al sistema político un margen de maniobra para enfrentar, con respuestas distintas, los desequilibrios de corto plazo y abrir camino para la atención de las debilidades de fondo del estilo de desarrollo nacional.

El futuro sigue, pues, abierto. Que el país se precipite a corto plazo en una crisis, o que esto se logre evitar, depende de varios factores. Algunos son ajenos a la sociedad costarricense. El hostil entorno internacional, tanto de la región como del mundo, afecta negativamente la situación nacional, sin que el gobierno ni la sociedad puedan impedirlo. Pero en el futuro también incide el comportamiento de los actores internos –gubernamentales y de la sociedad civil– frente a los desafíos que urge resolver. Estos pueden enzarzarse en disputas que terminen por deteriorar la situación, o encontrar fórmulas que les permitan procesar, sin arriesgar la estabilidad y el funcionamiento de la democracia, los inevitables conflictos originados en visiones distintas sobre el país que tienen y el país que quieren. En ese sentido, la responsabilidad histórica de los actores políticos es muy grande.

Este Informe no es, por tanto, una autopsia sobre “lo mal que estamos”, ni una profecía sobre “lo mal que estaremos”. Las investigaciones, basadas en fuentes de información y análisis novedosos, han permitido centrar la mirada en los cuidados que la convivencia democrática debe tener para evitar los escenarios más adversos. Ese nuevo conocimiento indica que el margen de acción preventiva se ha estrechado, pero proporciona valiosos insumos para diseñar, con base en la mejor evidencia posible, una hoja de ruta para surcar los difíciles tiempos que vive Costa Rica. Aún hay tiempo, pero la situación debe manejarse con pericia, sentido de urgencia y una alta dosis de responsabilidad política.

→ Valoración general 2019 > continuación

En ese contexto, la presente edición formula cinco mensajes clave derivados de sus investigaciones, que sintetizan la situación actual del país y los riesgos que esta entraña, e identifica una serie de oportunidades para la acción. Los tres primeros perfilan el balance sobre el desempeño actual en desarrollo humano, y los dos restantes proponen herramientas para enfrentar los riesgos más inmediatos y sentar mejores condiciones para el desempeño futuro.

Mensajes clave sobre el balance de situación:

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

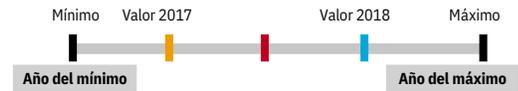
- Los rezagos estructurales se exacerbaban en una coyuntura crítica y hacen más complejo resolver los problemas del estilo de desarrollo.
- La resiliencia de la democracia costarricense está bajo asedio por factores internos y externos que presionan la estabilidad política.

Mensajes clave sobre las oportunidades de acción:

- Atacar las brechas territoriales y sectoriales que dividen al país es central para potenciar el desarrollo humano.
- Hay oportunidades para la acción concertada, pero su aprovechamiento exige el máximo cuidado y precisión por parte de los actores del sistema político.

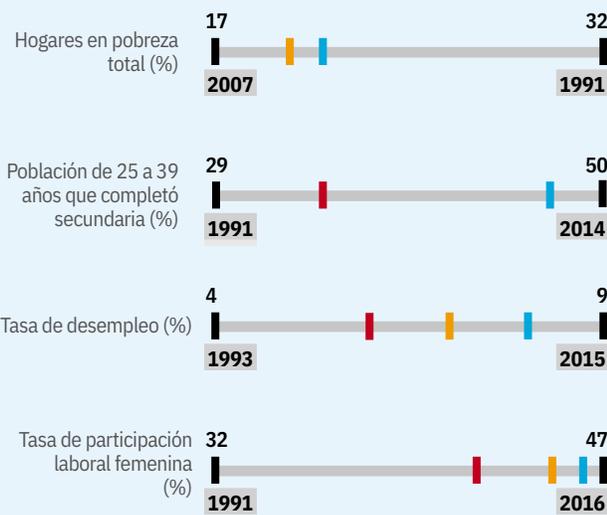
Balance de indicadores

¿Qué muestra la figura?

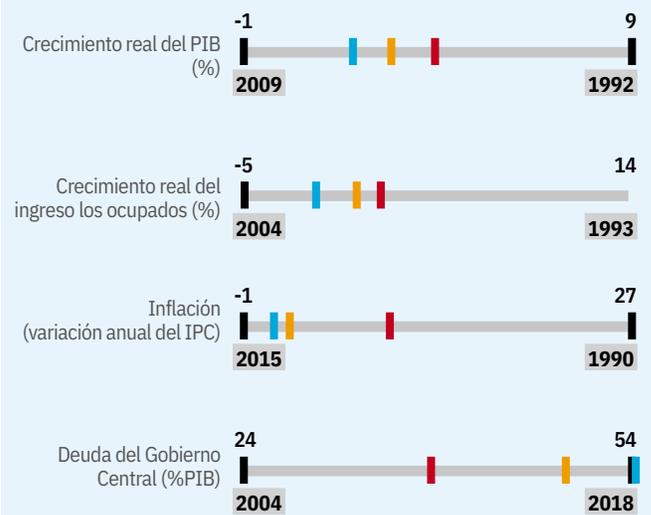


Este panel de indicadores resume la situación del país en las cuatro grandes áreas de seguimiento de este Informe: Equidad e integración social; Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; Armonía con la naturaleza y Fortalecimiento de la democracia, durante el período 1990-2018. No es una línea cronológica. Los extremos de las figuras muestran los valores mínimo y máximo de cada indicador, junto a los años respectivos. Además se presentan las cifras registradas en 2017 y 2018. Por último, se incluye la “mediana”, que representa el punto central del conjunto de datos, ordenados de menor a mayor.

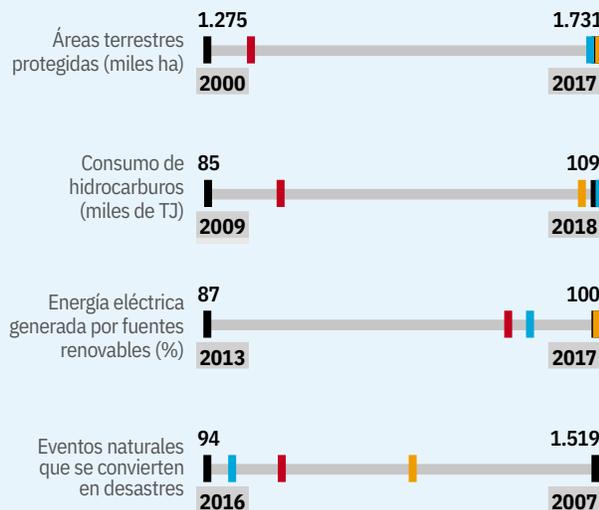
Equidad e integración social



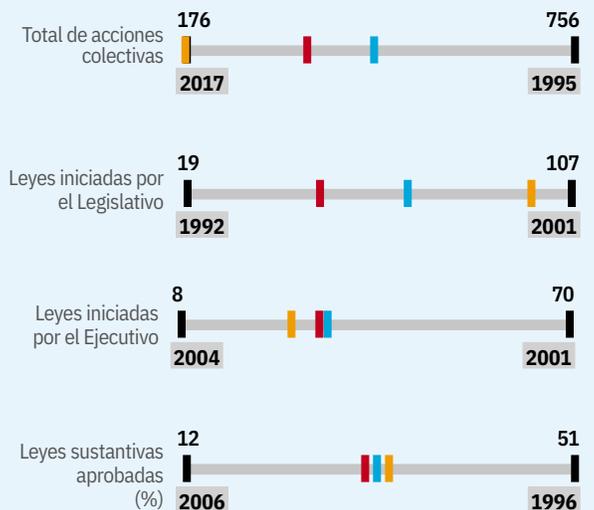
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



Armonía con la naturaleza



Fortalecimiento de la democracia



CAPÍTULO

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

Introducción

Esta “Sinopsis” del *Informe Estado de la Nación 2019* presenta el diagnóstico sobre la evolución reciente y la situación actual del país en materia de desarrollo humano y sugiere áreas de acción para enfrentar problemas acuciantes de esa realidad, a partir del conocimiento generado por las investigaciones que se realizaron para esta edición. Aborda dos interrogantes básicas, una de naturaleza analítica y otra, propositiva: ¿cómo está Costa Rica? y ¿qué puede hacerse para mejorar la situación y las perspectivas del país?

La primera pregunta remite a la parte diagnóstica del capítulo. Este sintetiza e hilvana las principales constataciones y conclusiones de los estudios realizados en cuatro grandes ámbitos del desarrollo humano que el Informe ha evaluado tradicionalmente: oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; equidad e integración social; armonía con la naturaleza y fortalecimiento de la democracia.

A partir de esta edición, las conclusiones no se exponen con un orden temático, un capítulo por ámbito de análisis, como se hizo en todos los Informes anteriores, sino que se enhebran como piezas de evidencia para fundamentar las principales apreciaciones sobre la situación actual y las perspectivas del país, en torno a mensajes clave. Esas apreciaciones ponderan e integran información sobre el desempeño en las distintas áreas de estudio –y las aspiraciones nacionales que subyacen a cada una de ellas– para conformar el balance de situación, empleando datos no solo de la coyuntura, sino también de las tendencias de mediano y largo plazo. Las personas interesadas en profundizar en cada uno de los asuntos pueden consultar los “Balances” de cada tema

en el sitio web del PEN, www.estadonacion.or.cr. De esa misma fuente proviene buena parte de los cuadros y gráficos que se presentan en esta Sinopsis, así como de los capítulos 2 al 5 en este Informe.

La segunda pregunta remite a la parte propositiva del capítulo. En esa sección, las conclusiones de los estudios realizados se utilizan para identificar oportunidades de acción, tanto del Estado como de la sociedad, para enfrentar riesgos actuales y ensayar respuestas distintas en la atención de las debilidades estructurales del desarrollo humano. La finalidad es mostrar, ahí donde es posible, las implicaciones concretas de la investigación que se realiza en el PEN, para la deliberación pública y la toma de decisiones.

El resultado es un menú selectivo de opciones para actuar en favor del desarrollo humano, que no conforman, sin embargo, un recetario de lo que la sociedad y el Estado deben hacer. Esta restricción en los alcances del enfoque propositivo tiene carácter práctico y filosófico. En el plano práctico: ni todas las investigaciones del Informe logran llegar a conclusiones operativas, ni, pese al amplio abanico de estudios que se efectúan cada

año, se cubren todos los temas de relevancia para el desarrollo humano. Así pues, se proponen áreas de acción en las cuales el conocimiento acumulado proporciona evidencia suficiente para hacerlo.

En el plano filosófico: el PEN siempre ha entendido al desarrollo humano como un horizonte abierto, que se puede abordar con estrategias diversas que, más allá de sus diferencias, converjan en el reconocimiento de la dignidad y el bienestar de las personas como medida del desarrollo. En consecuencia, no es tributario de una ideología o una teoría social específica –las fuentes originarias de cualquier recetario– sino que, de manera flexible, procura acuerdos plurales para, en democracia, mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población. En otras palabras, propone para crear mayorías sociales a favor del desarrollo humano.

El presente capítulo es el resultado de una remodelación conceptual de Informe. La lectura integrada del desempeño del país en los diversos ámbitos del desarrollo humano implica trasladar el énfasis del análisis a la síntesis. El enfoque propositivo formaliza la reorientación que se ha venido realizando en los

últimos años, desde los estudios diagnósticos hacia las investigaciones aplicadas. No es que los primeros se hayan abandonado, sino que, allí donde es posible, son complementados con el segundo tipo de trabajos.

En concordancia con esa remodelación, este capítulo se organiza en dos secciones, además de este apartado introductorio. La primera presenta el balance de situación, que en esta entrega se subdivide a partir de los tres mensajes clave ya expuestos en la “Valoración general”. La segunda describe las oportunidades para la acción, para enfrentar la difícil coyuntura que atraviesa el país, en aquellos temas en los que el Informe ha reunido información sustancial y novedosa para pensar nuevas estrategias. Cada mensaje se desarrolla en un acápite separado, en el cual se expone la evidencia relevante que lo fundamenta, tomada, según la necesidad del relato, de las distintas investigaciones realizadas, pero sin seguir un orden temático específico. Para guiar la lectura de quien se interese en conocer más en profundidad los asuntos tratados en cada parte, el texto indica los documentos de referencia a los que se puede acudir para corroborar la información presentada y conocer en detalle los análisis de base.

Balance de situación: una coyuntura crítica

El análisis del período bajo estudio (el año 2018 y el 2019 hasta la fecha de la última información disponible) concluye que Costa Rica se adentró, aun más, en la coyuntura crítica ya identificada en la edición anterior, pero que, durante ese tiempo, el sistema político dio respuestas que evitaron una crisis económica y política, el escenario que parecía más probable dadas las tendencias de los años previos.

Como se planteó en la “Valoración general”, lo crítico de la coyuntura radica en que, por una parte, la mayoría de los indicadores relevantes para el desarrollo humano tuvo un comportamiento negativo. Al mismo tiempo, la desaceleración económica y el desbalance en las finanzas públicas crearon un escenario de gran

complejidad y riesgo, tanto económico como político, que exacerbó las debilidades estructurales o “puntos ciegos” del estilo de desarrollo nacional. Por otra parte, en una situación especialmente frágil como la actual, las acciones que el sistema político adopte para enfrentar —o no— los riesgos inminentes y corregir —o no— las debilidades de fondo de ese estilo de desarrollo, tienen un peso mayor sobre el curso de evolución del país que en tiempos ordinarios.

La evidencia que aporta esta sección demuestra, además, que los márgenes de acción para enfrentar esta coyuntura se han estrechado. En efecto, los problemas fiscales impiden una reactivación basada en mayor gasto e inversión pública, la confianza de consumidores y empresarios ha disminuido a niveles mínimos y un creciente escepticismo ciudadano hacia la democracia reduce la “reserva política” de buena voluntad para que la población asuma sacrificios o postergue sus demandas. Sin embargo, el Informe reconoce que, de una manera inesperada —dado el cuadro de fragmentación partidaria y debilidad en las bases de apoyo del Gobierno—, los poderes Ejecutivo y Legislativo articularon respuestas que mantuvieron la estabilidad económica, social y política. El desenlace de esta coyuntura es, hoy por hoy, de pronóstico reservado, y la situación, delicada y fluida.

Mensaje 1

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

El primer mensaje clave alude al mal desempeño coyuntural del país en materia de desarrollo humano. Se basa en el seguimiento a la compleja interacción de elementos económicos, sociales y políticos que define la frágil situación nacional. Al documentar la convergencia de factores de corto plazo que deterioraron las condiciones de vida y trabajo de la población, y a partir de un análisis sobre la situación de insolvencia fiscal, este Informe recoge indicios del grave riesgo en que estuvo el país en 2018, de que el

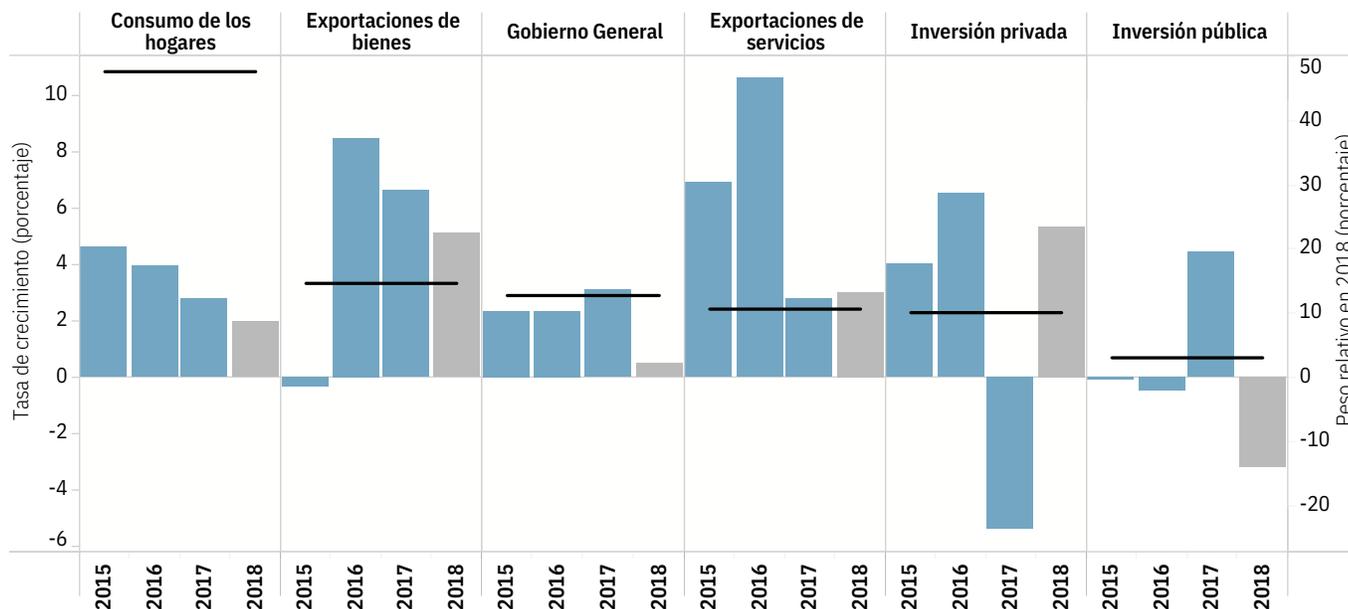
Gobierno Central no pudiera atender sus compromisos de gasto. A ello se sumó el inicio de una nueva Administración con un débil mandato electoral y escaso capital político, que enfrentó los efectos combinados de la desaceleración económica y el desbalance de las finanzas públicas, y fuertes episodios de conflictividad social y pérdida de la confianza ciudadana. En tales circunstancias, un escenario probable era el desencadenamiento de una crisis económica y política de magnitud difícil de estimar.

Sin embargo, este apartado cuenta la historia de lo que no sucedió, por el momento. Costa Rica no se sumergió en una crisis. El texto documenta las razones que permitieron mantener el país a flote, a pesar de las malas condiciones del entorno nacional e internacional. Describe las respuestas del sistema político que evitaron, en lo inmediato, el peor escenario y preservaron la estabilidad económica. Al mismo tiempo, se presenta evidencia sobre la fragilidad de la situación que atraviesa la sociedad costarricense y los principales puntos de preocupación. En particular, se recuerda que la estabilidad económica y la reforma fiscal no han eliminado el desbalance estructural de las finanzas públicas ni, por tanto, garantizan los recursos para los programas sociales, un aspecto clave para el desarrollo que sigue siendo altamente vulnerable.

Al cierre de esta edición (septiembre de 2019), la desaceleración económica continúa y está golpeando especialmente a ciertas regiones y sectores. Según las proyecciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR), el dinamismo seguirá siendo muy bajo en 2020. Frente a ese escenario, el Estado tiene poco margen de maniobra para reactivar la economía, pues el desequilibrio crónico de sus finanzas limita su capacidad para estimular la demanda agregada por la vía de un mayor gasto e inversión, incluyendo la provisión de nuevos recursos para políticas de fomento productivo. Ese desbalance no deja más opción que el endeudamiento y, además, impone limitaciones a la gestión de la deuda pública, que encarecen el costo del financiamiento y generan riesgos adicionales.

Gráfico 1.1

Variación interanual real y peso relativo de los componentes de la demanda del PIB



Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con datos del BCCR.

A partir de estas consideraciones, el desarrollo de este mensaje se organiza en cinco acápitales que finalmente componen la apreciación del Informe acerca de la situación actual.

Una convergencia de factores coyunturales deprimió aun más los indicadores clave del desarrollo humano, y deterioró las condiciones de vida y trabajo de la población

Entre 2018 e inicios del 2019, la mayoría de los indicadores económicos y sociales que permiten valorar, en el corto plazo, el desempeño del país en desarrollo humano tuvo un comportamiento negativo. El crecimiento económico, el mercado laboral, el crédito, el ingreso de las familias y la pobreza mostraron regresiones importantes. Aunque con distintas intensidades según el indicador, esta desafortunada convergencia intensificó rápidamente la incapacidad del país para generar oportunidades laborales y empresariales, aspectos clave para el progreso económico y el bienestar social.

El primer indicador negativo fue la pérdida generalizada de dinamismo de la economía. El período bajo análisis representó el tercer y el cuarto año de una fuerte desaceleración. Los datos anuales disponibles señalan que entre 2016 y 2018 la tasa de crecimiento del PIB real pasó de 4,2% a 2,6%, y alcanzó el tercer nivel más bajo de las dos últimas décadas.

La desaceleración se dio en casi todas las actividades económicas. En 2018, diez de las trece principales ramas del PIB¹ registraron un crecimiento menor al del año previo. Solo el sector de la construcción (que se recuperó de una caída en 2017), los servicios inmobiliarios, y las actividades de alojamiento y servicios de comida incrementaron su dinamismo. Al examinar los componentes de la demanda del PIB se observa que solo la inversión privada mostró una mejora, pero después de una fuerte contracción en su tasa de crecimiento (pasó de -5% a 5% entre 2017 y 2018). Las estimaciones preliminares del BCCR para 2019 proyectan una nueva caída.

Por otra parte, se ha consolidado una

continua desaceleración en el consumo de los hogares, lo cual es preocupante porque este rubro representa un 48% de la demanda total; entre 2015 y 2018 su crecimiento se redujo de 4,6% a 1,9% (gráfico 1.1) y se prevé que la tendencia se mantenga en 2019. En relación con el gobierno general, entre 2017 y 2018 se reportó una fuerte contracción del gasto, de 3,1% a 0,5%, y un decrecimiento del 4,4% al -3,2% en la inversión pública.

El seguimiento de la economía mediante el índice mensual de actividad económica (IMAE) ofrece información adicional que permite llevar el pulso más allá de las Cuentas Nacionales, hasta bien entrado el 2019. El IMAE muestra que la desaceleración continuó a lo largo del presente año y hasta la última medición disponible al momento de editarse este Informe (gráfico 1.2). Sin embargo, su desagregación arroja un dato clave: la pérdida de dinamismo ha sido especialmente severa en el llamado “régimen definitivo”, que agrupa sobre todo a las actividades económicas enfocadas en el mercado interno, un sector cuyo

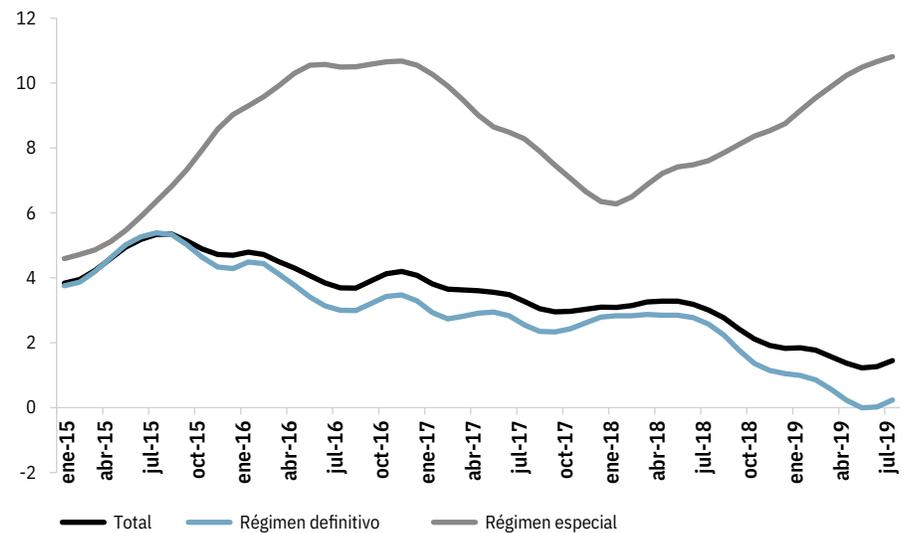
recimiento interanual rondó el estancamiento (0%) en meses recientes. En cambio, el “régimen especial”, al que pertenecen las zonas francas, ha mantenido un notable dinamismo, aunque con oscilaciones cíclicas. Estos resultados no solo refuerzan las brechas estructurales existentes en el aparato productivo costarricense, ya analizadas en anteriores entregas del *Estado de la Nación*, sino que hacen manifiesta la importancia crucial del mercado interno para el comportamiento de la economía. La desaceleración está golpeando con más fuerza las actividades que emplean a la mayor parte de la población, y además a las que, desde el punto de vista del fomento productivo, han sido más desatendidas por sucesivos gobiernos (PEN, 2014 y mensaje clave 2 en esta edición).

La ralentización de la actividad productiva, junto con la incertidumbre de la situación fiscal (que se analiza más adelante) y el alza en las tasas de interés internacionales, influyó negativamente en un segundo indicador importante en el corto plazo: el crédito. En años anteriores este funcionó como un motor para la economía, al estimular el consumo de los hogares y el desarrollo de planes de inversión de las empresas. No ocurrió lo mismo en el período bajo análisis. Entre 2016 y 2018 la expansión del crédito en moneda nacional se redujo de 14% a 6%, mientras en dólares la variación fue de 11% a 6%. Aunque en 2018 la tasa de crecimiento del crédito en moneda extranjera aumentó en relación con el año anterior, aún se mantiene baja con respecto al promedio del último quinquenio. Un factor que podría estar incidiendo en esta situación es la morosidad, que tuvo un fuerte incremento en 2018. Según datos de la Sugef, entre junio de 2016 y 2018, la proporción de créditos en condición de morosidad mayor de noventa días y en cobro judicial en bancos comerciales del Estado pasó de 2,2% a 4,2%.

A estos factores internos se sumó un entorno internacional adverso, un elemento clave para una pequeña economía abierta como la costarricense. El aumento de las tensiones comerciales —en especial entre Estados Unidos y China—, la reducción de la confianza empresarial,

Gráfico 1.2

Variación interanual del índice mensual de actividad económica, total y de los regímenes definitivo y especial (porcentajes)



Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con datos del BCCR.

el empeoramiento de las condiciones financieras y la incertidumbre política en varios países han frenado la economía mundial² (FMI, 2019; Meneses y Córdova, 2019). Ello a su vez ha provocado un enfriamiento en el dinamismo del régimen especial que, como muestra el IMAE en el gráfico 1.2, es una de las pocas actividades con resultados positivos en el desempeño económico reciente. Así, el crecimiento de las exportaciones totales de bienes se redujo de 8,5% a 5,1% entre 2016 y 2018, mientras que, en el caso de las ventas externas de servicios, el indicador pasó de 10,6% a 3% (BCCR, 2019b).

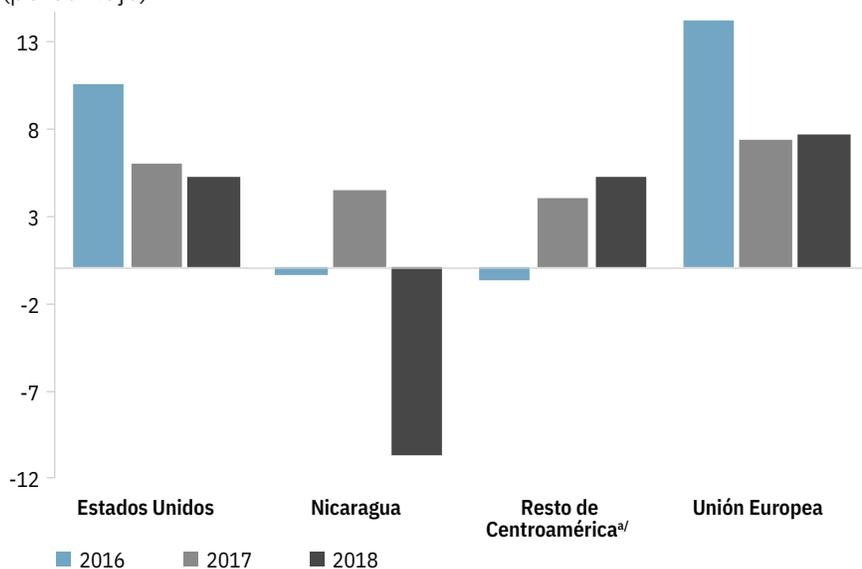
El más lento crecimiento de los mayores socios comerciales, previsto para 2019 y 2020, es una amenaza para el sector externo. Según Procomer, Estados Unidos es el principal destino de las ventas nacionales (39% del total). Sin embargo, la tasa de crecimiento de las exportaciones costarricenses a ese país se redujo de 11,4% a 5,6% entre 2016 y 2018 (gráfico 1.3). La pérdida de dinamismo en varias naciones centroamericanas, como Honduras y Panamá, también

afecta a Costa Rica, por cuanto a esta región se dirige el 21% del total de exportaciones nacionales. No obstante, el problema más agudo es la crisis económica y sociopolítica que enfrenta Nicaragua. En 2018, el PIB de ese país experimentó una contracción de -4%, lo cual ocasionó que las exportaciones a ese destino cayeran en -10%. Según estimaciones del BCCR, ese año la crisis nicaragüense redujo el crecimiento de Costa Rica en 0,2 puntos porcentuales.

La desaceleración de las exportaciones no generó un desbalance en la economía debido a que, de manera correlativa, una disminución en el crecimiento de las importaciones redujo la demanda de divisas. Además, los flujos de inversión extranjera directa (IED), que también han descendido, todavía permiten financiar gran parte del déficit de cuenta corriente. En 2018, por concepto de IED entraron al país 2.237 millones de dólares, con una caída de 18% con respecto al año anterior. La inversión en el régimen de zonas francas, que concentra el 60% de la IED total, fue 8,6 millones de dólares menor que la de 2017. Por su parte,

Gráfico 1.3

Tasa de crecimiento de las exportaciones costarricenses, según destino (porcentaje)



a/ Excluye Nicaragua.

Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con datos de Procomer.

las empresas de régimen definitivo, que reciben el 24% de la inversión extranjera, tuvieron un decrecimiento de 36 millones de dólares, mientras en el turismo se reportó el monto más bajo de la última década.

Más información sobre el **desempeño económico** puede encontrarse en la sección “Convergencia de factores coyunturales y estructurales limitan la generación de oportunidades”, del “Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019” en el sitio web www.estadonacion.or.cr

Con este marco, en 2018 se agravó la falta de oportunidades para que las personas tengan recursos que les permitan llevar una vida digna. La evidencia disponible muestra una contracción en los ingresos de la mayoría de la población y un mercado laboral que genera

empleos escasos y casi siempre de baja calidad, lo cual limita las posibilidades de lograr reducciones en el desempleo, la pobreza y la desigualdad. La situación es crítica para quienes viven fuera del Valle Central, quienes tienen baja escolaridad, las personas jóvenes o con discapacidad y, particularmente, las mujeres. Estas debilidades del mercado de trabajo afianzan las brechas sociales que este Informe ha venido reportando desde hace más de dos décadas. Al cierre de esta edición aún no se había publicado la información sobre el ingreso, la desigualdad y la pobreza para 2019.

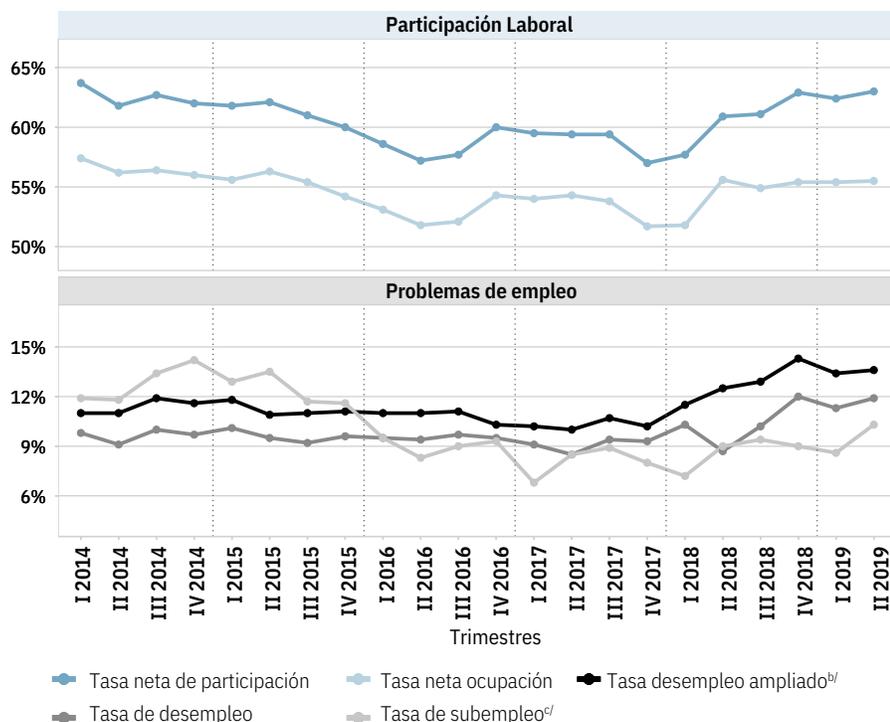
Durante 2018 y los dos primeros trimestres de 2019, los principales indicadores del mercado laboral empeoraron, de acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo (ECE)³ del INEC, que se actualiza trimestralmente y permite, por tanto, llevar el pulso de corto plazo a esta medición. En efecto, entre abril de 2018 y junio de 2019 aumentaron las tasas de subempleo, desempleo y desempleo ampliado (que incluye a la población

desalentada⁴) en cerca de dos puntos porcentuales. Así, el desempleo pasó de 10,3% a 11,9%, el desempleo ampliado de 11,5% a 13,6% y el subempleo (personas que desean trabajar más horas) de 7,2% a 10,3% (gráficos 1.4). La tasa de presión general, que suma a la población desempleada los ocupados que buscan cambiar de trabajo, se incrementó de 17,6% a 20,9%. Este deterioro ocurrió pese al aumento de la participación laboral y la ocupación, impulsado sobre todo por una amplia incorporación de las mujeres al mercado, una positiva evolución que, sin embargo, fue insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo. La situación descrita presionó las tasas de desempleo y subempleo, así como el empleo informal.

La tasa de desempleo (12%) reportada a finales de 2018 es la más alta desde que se realiza esta medición (2010) y ese escenario prevaleció en los dos primeros trimestres 2019, a los cuales corresponde la información publicada hasta la fecha de edición de este capítulo. Estos hallazgos coinciden con los de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que también encontró resultados negativos en estas materias. Es importante recalcar que la Enaho es una fuente más útil para examinar tendencias de largo plazo, pues tiene registros desde mediados de la década de 1980. Pero, aunque las tendencias coinciden con la ECE, los niveles observados para las mismas variables son distintos, un asunto que el INEC debe atender.

El mal desempeño de la producción y el empleo se tradujo en una caída generalizada de los ingresos reales, que golpearon con mayor intensidad a los grupos más vulnerables. Según la Enaho 2018, el ingreso neto promedio mensual de los hogares fue de 1.018.142 colones, lo que equivale a una disminución real del 3,6% con respecto al 2017. El ingreso por trabajo (que representa el 80% del total) también se redujo, en 4,1%, al igual que en el rubro de las “otras transferencias”⁵ (-3,4%). El único componente que aumentó fueron los subsidios estatales y las becas (3,8%), dirigidos sobre todo a la población más pobre. Las rentas de la propiedad permanecieron sin cambios

Gráficos 1.4

Indicadores seleccionados del mercado laboral^{a/}

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

b/ La tasa de desempleo ampliada incluye, además de la población desempleada, a la población que está fuera de la fuerza de trabajo y disponible, pero desalentada.

c/ La tasa de subempleo representa el porcentaje de la población ocupada que labora menos de cuarenta horas por semana, pero desea y está disponible para trabajar más tiempo.

Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, con datos de las ECE, del INEC.

reales (-0,4%). En promedio, los hogares rurales percibieron ingresos que fueron un 41,5% menores que los de los urbanos.

Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que en 2018 casi todos experimentaron una caída en términos reales, con excepción del cuarto decil. Esta es una de las razones que explica por qué el coeficiente de Gini, que mide de la desigualdad de ingresos, permaneció en el mismo nivel de 2017 (véase el mensaje clave 2, más adelante). Los mayores descensos los sufrieron los grupos extremos: los deciles primero y décimo, con -6,4% y -5,5%, en cada caso. Para los hogares más pobres terminó un ciclo de dos años consecutivos en los que sus ingresos reales crecieron (16% acumulado), un hecho que, como señaló el Informe anterior, obedecía fundamentalmente a la presencia de los subsidios estatales.

Desde el enfoque de clases sociales (según la metodología introducida por este Informe en su decimoquinta edición), entre 2017 y 2018 los ingresos promedio mensuales por trabajo disminuyeron en términos reales en casi todos los grupos (gráfico 1.5). Pequeños propietarios (-6,7%), profesionales y medianos empresarios (-4,8%) y otros trabajadores (-4,7%) tuvieron las reducciones más altas. Solo los obreros industriales experimentaron un aumento (4,9%). En general, para la mayoría de las clases sociales los ingresos de 2018 fueron inferiores a los de cinco años antes (en 2013). Las clases de más bajos recursos, como obreros agrícolas y otros trabajadores, junto con los obreros industriales, no registraron cambios significativos, en línea con el estancamiento de largo plazo que muestran sus ingresos desde hace tres décadas.

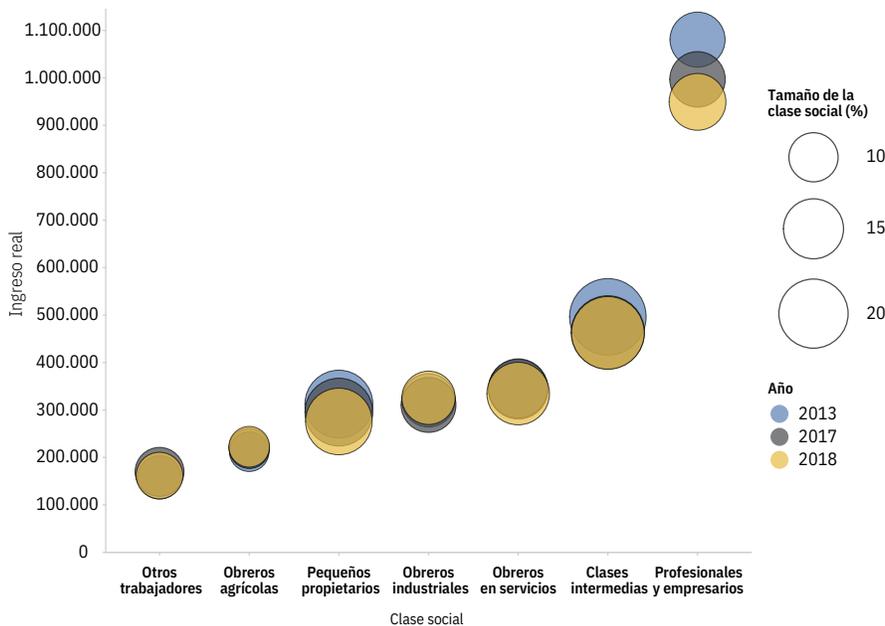
A lo largo del tiempo, los problemas de empleo e ingreso no afectan por igual a la población. Los más perjudicados son jóvenes, mujeres y personas con menores credenciales educativas, que laboran en los pocos sectores que generan puestos de trabajo, pero además en condiciones de informalidad y mala calidad del empleo. En una perspectiva de mediano plazo, la información de los años 2012 y 2018 muestra una caída en las tasas de ocupación de casi todos estos grupos (gráfico 1.6). Solo entre las personas con discapacidad aumentó la ocupación (aunque permaneció siempre en niveles bajos), mientras que la población pobre y los jóvenes sufrieron las reducciones más significativas. En el otro extremo, los hombres y los migrantes tuvieron las mayores tasas de ocupación. En el empleo formal, la demanda del mercado tiene serios problemas para la inclusión social, pues está territorialmente concentrada en la región Central y se encuentra estancada. Esta situación combinada reproduce las brechas de género, de ingreso y geográficas, y crea una situación prospectiva de alto desempleo y empeoramiento de la calidad laboral. Queda pendiente determinar si la Enaho de octubre de 2019, efectuada tras el cierre de esta edición, recoge el fuerte aumento reciente en la tasa de participación de las mujeres, registrado por las últimas mediciones de la ECE.

Más información sobre el desempeño del mercado laboral puede encontrarse en la sección "Se agudiza vulnerabilidad de grupos de población cada vez más excluidos de las oportunidades" del "Balance de Equidad e integración social 2019", en el sitio www.estadonacion.or.cr

El desempeño negativo del mercado laboral también se asienta sobre problemas en la calidad de los puestos que genera. Desde la perspectiva del desarrollo humano, un buen empleo contribuye no solo a mejorar la calidad de vida de las personas, sino también al financiamiento de la seguridad social y la garantía de una pensión contributiva, aspecto

Gráfico 1.5

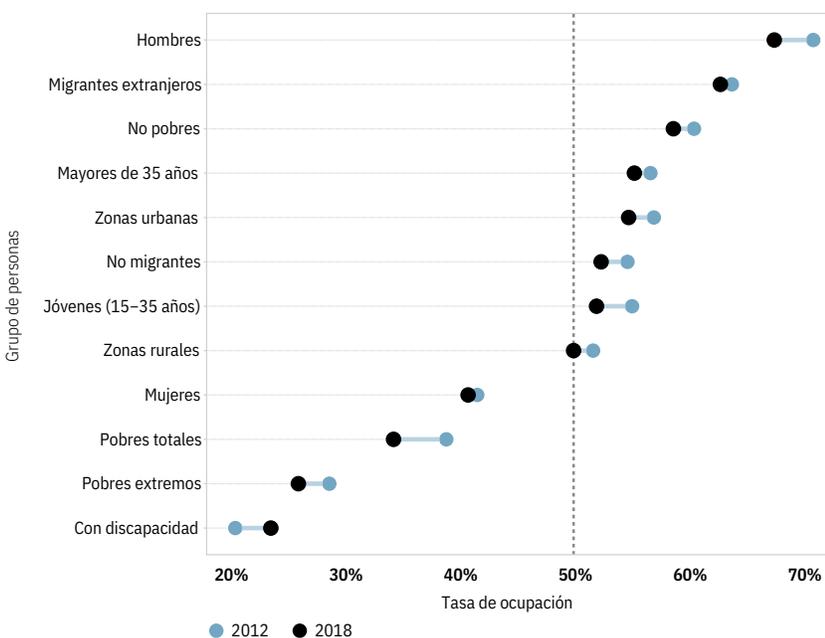
Ingreso promedio real de las personas ocupadas, por clase social, según peso relativo de cada clase^{a/}



a/ Se excluye la clase alta porque sus resultados son poco confiables estadísticamente. Ello se debe, a su vez, a que las encuestas de hogares no captan de manera adecuada a los hogares de altos ingresos. Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, con datos de las Enaho, del INEC.

Gráfico 1.6

Tasas de ocupación laboral^{a/}, por grupo de personas. 2012 y 2018



a/ La tasa de ocupación laboral representa el porcentaje de la población ocupada con respecto a la población de 15 años y más. Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, y datos de las Enaho, del INEC.

relevante en un país que, como Costa Rica, vive una transición demográfica avanzada y un rápido envejecimiento de su población. Para esta entrega se elaboró por primera vez un índice de calidad del empleo, con base en el estudio de Pacheco y Elizondo (2019), cuya metodología, detalles y análisis completos se pueden consultar en el capítulo 2 de este Informe. El índice contiene cuatro dimensiones: ingresos suficientes, cumplimiento de la protección social básica, jornadas laborales y balance vida-trabajo, y estabilidad y satisfacción laboral.

Según lo reportado por la Enaho 2018, la población ocupada asciende a 2.023.652 personas. De ellas, el 72,3% son asalariadas institucionales (en los sectores público y privado), un 19,5% trabaja por cuenta propia y el restante 8,2% son asalariadas de los hogares (es decir, se dedican al servicio doméstico remunerado). Los resultados obtenidos al valorar la calidad del empleo fueron expresados en calificaciones en una escala de 0 a 100, donde 100 denota un empleo de alta calidad en todas las dimensiones analizadas, y 0, un empleo de la peor calidad posible.

El nivel promedio del índice para las personas asalariadas institucionales (82,5%) fue claramente superior a los registrados por los asalariados del hogar (62,3%) y los trabajadores por cuenta propia (67,0%). En el grupo de baja calidad, con dos o menos indicadores de cumplimiento, están los ocupados en las ramas de construcción, comercio, alojamiento y comidas y otros servicios, todas con más del 9,5%. Por otro lado, las actividades con mayores proporciones de trabajadores con alto cumplimiento (7 u 8 indicadores) son electricidad, administración pública, información y comunicación y actividades financieras, todas con más del 80%.

El análisis por dimensiones permite ver que dos de ellas: salarios justos y jornadas y balance vida-trabajo están por debajo del 70%, mientras que los dos restantes se ubican por encima del 80%. El gráfico 1.7 muestra la desagregación por tipo de empleo, así como las brechas de género y por zona (urbano/rural). En general, las mujeres asalariadas (sectores público y privado) tienen un alto

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

Más información acerca del análisis sobre la calidad del empleo puede encontrarse en la sección “Empleos de baja calidad nutren y reproducen las brechas sociales”, en el capítulo 2, “Miradas en profundidad en equidad e integración social 2019”. La investigación de base también puede descargarse del sitio www.estadonacion.or.cr

En 2018 el país experimentó la insolvencia fiscal más crítica de la última década

Sucesivas ediciones de este Informe han dado seguimiento al deterioro sistemático que ha sufrido la sostenibilidad de las finanzas públicas en la última década. La implementación de una política fiscal expansiva tras la crisis de 2008-2009, que incrementó la remuneración de los empleados del sector público y las transferencias corrientes, disparó de forma acelerada el gasto público. Entre 2009 y 2018, el gasto total del Gobierno creció en términos reales de 5,2 a 7 billones de colones, mientras los ingresos solo aumentaron de 4,2 a 5 billones (gráfico 1.8).

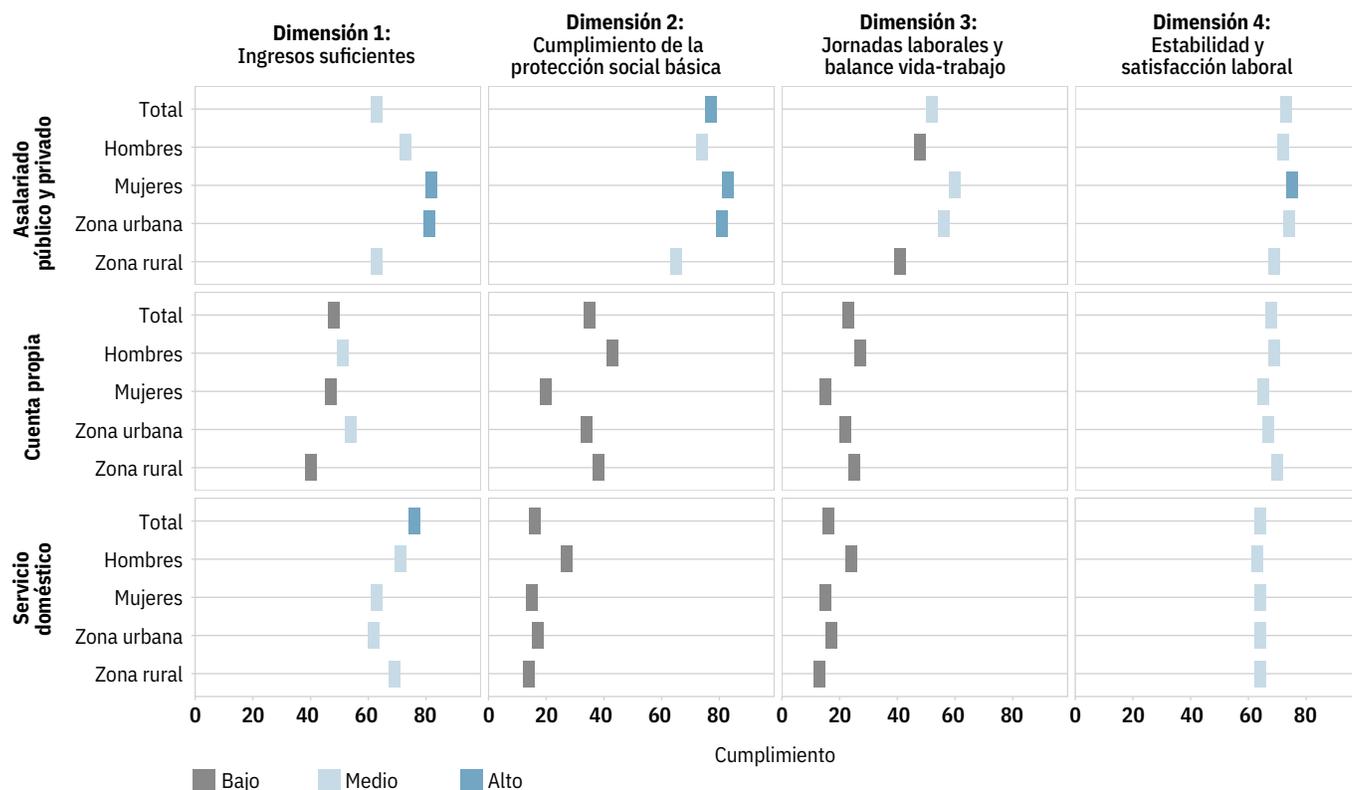
Dada la insuficiencia de los ingresos corrientes, desde 2008 el Ministerio de Hacienda ha recurrido al endeudamiento

como estrategia para hacer frente a las presiones en el gasto. Como resultado, la deuda del Gobierno Central más que se duplicó entre aquel año y el 2018, al pasar de 24% a 54% del PIB. El nivel de deuda actual, así como el proyectado para 2019, es insostenible y riesgoso en términos de la solvencia de corto plazo. La OCDE (2018) indica que, en las economías emergentes, el límite para que la deuda empiece a producir efectos negativos es de entre el 30% y el 50% del PIB (OCDE, 2018).

Lo anterior explica el desbalance financiero (ingresos menos gastos totales) del Gobierno Central, que pasó de un superávit del 0,2% del PIB en 2008, a un déficit del -5,9% en 2018. Estos datos reflejan que, en la última década, no solo los ingresos fueron insuficientes, sino que además la insolvencia aumentó.

Gráfico 1.7

Porcentaje de personas ocupadas con cumplimiento, por tipo de empleo, según dimensión del índice de calidad del empleo



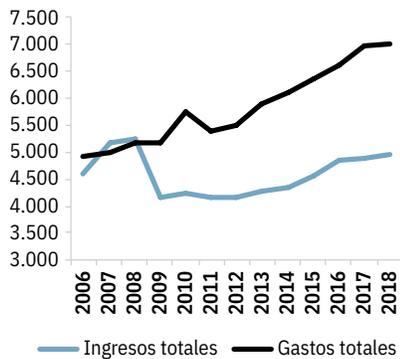
Fuente: Tomado del capítulo 2, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, y datos de la Enaho 2018, del INEC.

Gráfico 1.8

Balance fiscal del Gobierno Central

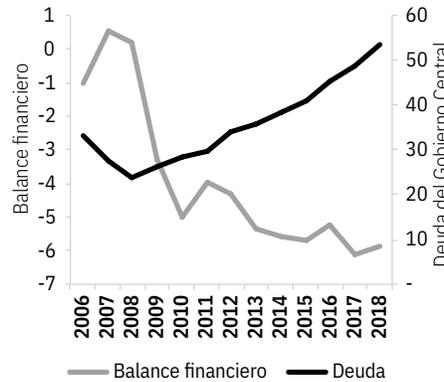
Ingreso y gasto real del Gobierno Central

(miles de millones de colones del 2018)



Balance financiero y deuda del Gobierno Central

(porcentaje del PIB)



Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con información del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

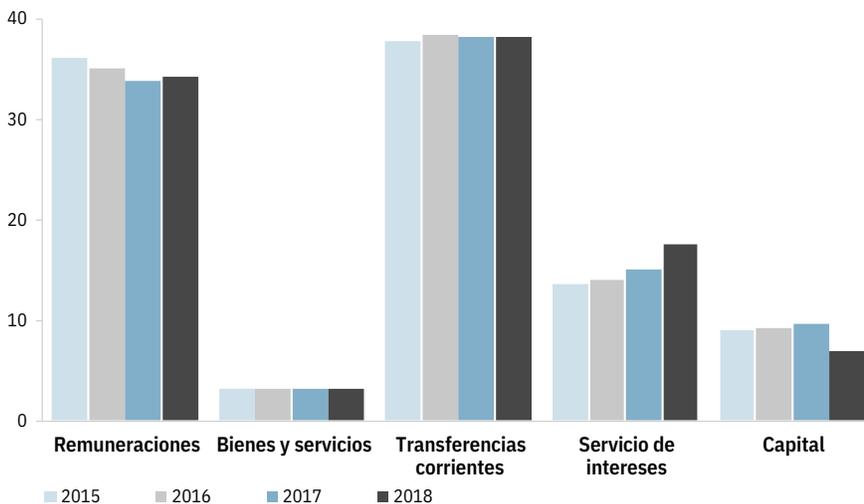
Entre 2008 y 2018, una de las principales dificultades para lograr reducciones significativas en el déficit fiscal ha sido la estructura del gasto (gráfico 1.9), que exhibe una concentración del 72% en los rubros de remuneraciones y transferencias, respaldada por compromisos estatales y mandatos constitucionales⁶. Si a esto se suma que el pago de intereses de la deuda contraída en el pasado representa casi una quinta parte del gasto total, es evidente que el margen de acción de las autoridades hacendarias es muy limitado: una contracción en las remuneraciones implicaría drásticos recortes de personal; disminuir las transferencias requiere modificaciones legales o constitucionales, y no pagar intereses generaría una crisis similar a la ocurrida en los años ochenta. Por otra parte, la inversión pública en capital es baja (7% del total) e insuficiente para satisfacer las necesidades del país en materia de infraestructura (Cepal, 2014).

Más información sobre el **comportamiento de las finanzas públicas** puede encontrarse en la sección “Desbalance fiscal presiona endeudamiento” del “Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019” en el sitio www.estadonacion.or.cr

Gráfico 1.9

Composición de los principales rubros del gasto del Gobierno Central

(porcentajes)



Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

La falta de planificación de las necesidades de financiamiento y debilidades en la colocación de deuda han generado mayores costos para el Gobierno en los últimos años, lo cual también puede aumentar el costo del crédito para los hogares y las empresas. Según Esquivel y Lankester (2019), las autoridades están inmersas en un círculo vicioso que perjudica aun más las finanzas públicas, por cuanto tienen urgencia de captar recursos, pero lo deben hacer en un mercado poco líquido, con dificultades para transar los títulos; esto encarece más el financiamiento, aumenta las presiones del servicio de la deuda y agrava el déficit fiscal. En otras palabras, la necesidad de obtener fondos parece ser el factor determinante en la estrategia de colocación, por encima de los criterios de sostenibilidad.

En un contexto en que el nivel de endeudamiento gubernamental ha excedido, como ya se mencionó, los parámetros internacionales para una economía sana, estos comportamientos motivaron una baja en las calificaciones de riesgo por parte de todas las agencias internacionales especializadas, las cuales alertaron a los inversionistas sobre la frágil situación del país.

En el período bajo análisis, dado que era conocida la urgencia del Ministerio de Hacienda, es probable que los agentes económicos estuvieran posponiendo la compra de deuda soberana, lo que presionaba aun más al Gobierno a ofrecer mayores tasas u otras condiciones más favorables para los inversionistas. Esto significa que el Ministerio de Hacienda debió negociar desde una posición débil, que limitaba aun más una adecuada gestión de la deuda.

Esta insolvencia ha generado constantes dificultades para cumplir con las obligaciones corrientes, como el pago de salarios y las transferencias sociales. Ese hecho fue reconocido por primera vez en agosto de 2017, por el entonces presidente Solís Rivera. En este escenario de alto déficit fiscal y elevado endeudamiento público, el 2018 no fue un año más, ya que en él se vivió una situación cualitativamente distinta y más grave: el Gobierno tuvo que recurrir a una estrategia excepcional —la compra de letras del Tesoro— y enfrentó los niveles de solvencia más bajos de los últimos diez años. En efecto, en septiembre de ese año el Gobierno compró letras del Tesoro al BCCR por 498.000 millones de colones para cumplir con sus compromisos de flujo de caja. La última vez que el país había aplicado este mecanismo fue en los años noventa. A pesar del rescate obtenido de la autoridad monetaria, los recursos no fueron suficientes para mejorar la solvencia.

Un indicio de la grave insolvencia que experimentó el país a finales del 2018, fue la severa caída en el saldo de los depósitos y valores que mantiene el Gobierno en el Banco Central y otras entidades, situación que se reanudó muy rápidamente después de la compra de las letras del Tesoro (gráfico 1.10a). Este saldo

representa, por decirlo así, los recursos que posee el Gobierno para atender sus necesidades inmediatas. El rango de este saldo en los meses finales de 2018 era muy inferior al que existía en los años precedentes. El promedio mensual en noviembre y diciembre de 2016 fue de 395.419 millones de colones y de 362.822 millones en 2017, mientras que para los mismos meses de 2018 fue de 134.215 millones (menos de la mitad).

El gráfico 1.10a, al incluir información para once años, entre julio de 2008 y julio de 2019, proporciona otras pistas valiosas. En primer lugar, indica que en ese período no hubo otro momento tan apremiante para las autoridades hacendarias que el año 2018. En segundo lugar, revela que los problemas de solvencia empezaron antes, alrededor de 2012, pero fueron aliviados varias veces por la entrada del financiamiento de cuatro emisiones de “eurobonos”. Nótese que después de cada emisión no solo hubo un fuerte aumento de la liquidez, sino rápidas caídas que eran frenadas por una nueva emisión.

En tales condiciones, las autoridades tuvieron cada vez más escollos para financiar el gasto en los mercados de la deuda, pues los inversionistas se mostraban renuentes a prestar recursos al Gobierno. Un indicio de esa difícil situación es el número de títulos ofrecidos en subastas que no tuvieron una contraoferta: 100 en 2018, frente a 29 en 2016 (gráfico 1.10d).

Ante el imperativo de conseguir recursos frescos, el Ministerio de Hacienda empezó a emitir cada vez más títulos de muy corto plazo y debió pagar tasas de interés cada vez más altas. En efecto, en 2018 casi el 60% de los títulos colocados en subastas nacionales fue a corto (entre dos y tres años) o muy corto plazo (menos de un año), un hecho solo comparable con lo ocurrido en 2010 y 2012, cuando el país, pese a un rápido crecimiento del déficit, estaba en una situación fiscal más holgada (gráfico 1.10b). Por otra parte, la tasa de interés que las autoridades hacendarias debieron ofrecer fue cerca de 300 o más puntos base más altas que la de 2016, según el plazo del título, pues los inversionistas percibieron no solo un

mayor riesgo en prestar dinero a Costa Rica, sino también la debilidad en su posición negociadora (gráfico 1.10c).

En resumen, la situación de 2018 puede sintetizarse así: el Gobierno tenía muy pocos recursos de caja, los inversionistas eran renuentes a financiarlo y, cuando lo hacían, prestaban a plazos muy cortos y altas tasas de interés, aprovechando la posición de mercado. Estos indicios sugieren que el país pudo haber estado cerca de una suspensión de pagos, debido a su insolvencia. Ante esa eventualidad, las autoridades se habrían visto obligadas a acudir a organismos internacionales en busca de un programa de rescate, una medida que posiblemente habría precipitado recortes en el gasto social y afectado los flujos de IED.

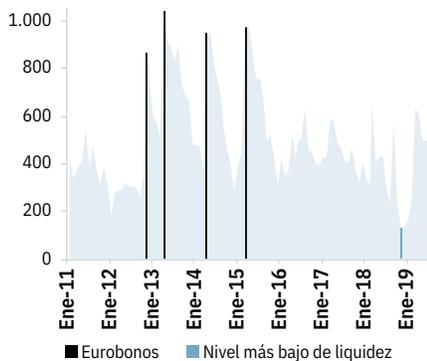
Este desenlace logró evitarse momentáneamente con la aprobación, en diciembre de 2018, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (conocida como reforma fiscal), que dio al Gobierno nuevas herramientas para manejar el desbalance fiscal. También cambiaron las expectativas de los mercados acerca de una inminente crisis, lo cual se refleja como una importante mejora en el saldo de depósitos del Gobierno Central en los primeros meses de 2019 (véase el acápite “Respuestas del sistema político evitaron, en lo inmediato, una crisis y mantuvieron la estabilidad social”, más adelante).

Además, en julio de 2019 la Asamblea Legislativa autorizó un nuevo endeudamiento por 1.500 millones de dólares en condiciones preferenciales, los llamados “eurobonos”, con lo cual el Gobierno tendrá recursos inmediatos para cumplir con sus compromisos de gasto. Asimismo, con la solvencia temporal que otorgarán estos eurobonos, el Gobierno tendrá un margen de acción mientras se termina de implementar la reforma fiscal y se obtienen los beneficios esperados en la recaudación (IVA e impuesto de renta), la contención del gasto y la aplicación de la regla fiscal⁷.

En suma, la afirmación de este capítulo, en el sentido de que el país tuvo graves problemas de insolvencia en el período bajo análisis, se basa en los eventos de la siguiente secuencia:

Gráfico 1.10a

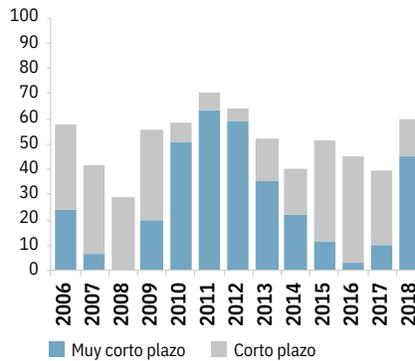
Saldo de los depósitos y valores^{a/} del Gobierno Central en el BCCR y otras sociedades de depósitos^{b/}
(millones de colones)



a/ Incluye los saldos en moneda nacional y extranjera.
b/ La línea roja señala el mes de noviembre con el saldo más bajo desde 2008.
Fuente: Elaboración propia, con datos del BCCR.

Gráfico 1.10b

Proporción de títulos colocados en subastas nacionales del Ministerio de Hacienda de corto o muy corto plazo^{a/}



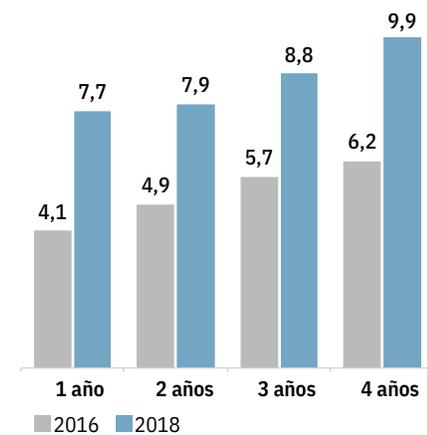
a/ Se define “muy corto plazo” como un año o menos, y “corto plazo” como un período de dos a tres años.
Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos de la BNV.

- Marzo a agosto de 2018: rápida caída de la liquidez.
- Septiembre de 2018: rescate con letras del Tesoro.
- Noviembre de 2018: saldo de liquidez más bajo de la década.
- Diciembre de 2018: aprobación de la reforma fiscal. Se envía una señal que mejora la confianza de los inversionistas. Mejoran los saldos en 2019.
- Julio de 2019: aprobación de eurobonos. Se envía otra señal; habrá recursos frescos por un período corto, mientras se implementa la reforma y se materializan los beneficios.

Más información sobre el endeudamiento del Gobierno Central puede encontrarse en la sección “Debilidades en la gestión de la deuda pública encarecen el costo del financiamiento” del “Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019” en el sitio www.estadonacion.or.cr

Gráfico 1.10c

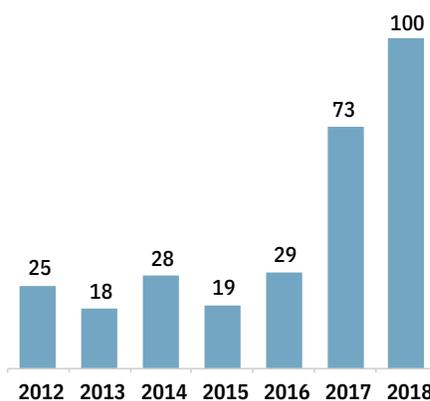
Tasa promedio de asignación de la deuda en colones en el mercado primario



Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 1.10d

Número de títulos ofrecidos en subastas que no tuvieron una contraoferta, por año



Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

El nuevo Gobierno, con un débil mandato electoral y escaso capital político, ha tenido que enfrentar los efectos combinados de la desaceleración económica y la insolvencia fiscal

El 2018 no solo fue un mal año en lo económico y lo social. También fue un período en que las condiciones políticas, en principio, parecían sumar nuevos problemas a un escenario ya de por sí complejo y riesgoso. El mayor escollo fue la debilidad del mandato político obtenido en las urnas por la Administración que asumió el poder en mayo de ese año, a la cual le ha correspondido enfrentar, desde su inicio, los efectos combinados de la desaceleración económica, los impactos sociales y la insolvencia fiscal, a partir de una posición política inédita desde 1949, cuando se estableció la llamada Segunda República luego de la Guerra Civil de 1948.

En efecto, en los setenta años transcurridos desde entonces no ha habido gobierno con tan débil respaldo electoral y que haya enfrentado una correlación de fuerzas tan desventajosa en el Congreso, como el actual. A ello se unió una rápida pérdida del poco capital político inicial, una baja en la confianza ciudadana y en las expectativas empresariales, y un aumento de la conflictividad social y las presiones de los grupos de interés dentro y fuera de la Administración. En otras palabras, a la complicada coyuntura económica ya comentada, se agregó un escenario propicio para una crisis política.

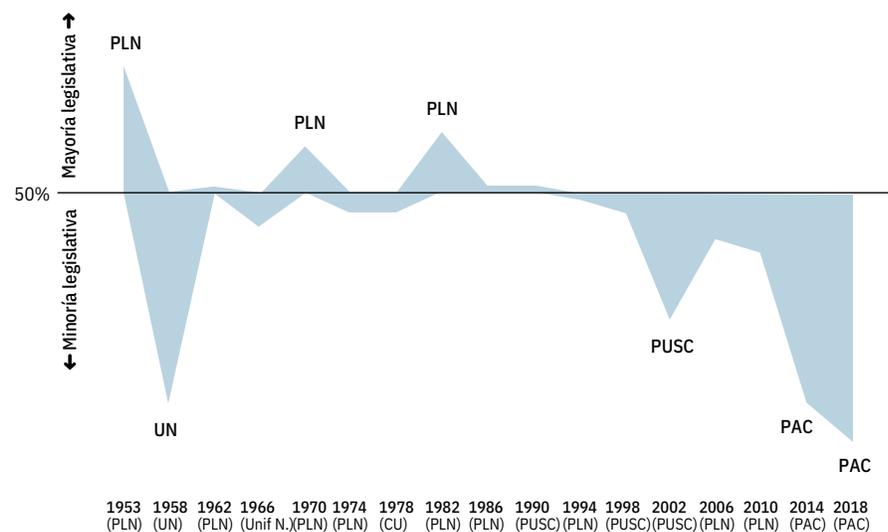
Como se analizó en la edición anterior de este Informe, los comicios de 2018 fueron los más atípicos desde 1953. Entre otros aspectos, los dos partidos políticos que encabezaron las preferencias electorales (Acción Ciudadana –PAC– y Restauración Nacional –PRN–) concentraron la menor cantidad de votos en 65 años y la agrupación que finalmente resultó ganadora (PAC) obtuvo el apoyo de apenas un 14% del padrón. En las elecciones legislativas logró diez escaños (18% de las curules en juego), con los cuales integró la fracción oficialista más pequeña desde 1953 (gráfico 1.11).

Más información sobre las **elecciones nacionales** del 2018 se puede consultar en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia” del Informe Estado de la Nación 2018, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Desde un principio, la falta de apoyo electoral se tradujo en poco respaldo ciudadano para el nuevo Ejecutivo. Esta es un hecho excepcional desde que en Costa Rica se tiene información sistemática y comparable sobre la aprobación de la labor gubernamental. Una serie temporal con sondeos de opinión de diversas fuentes a lo largo de veinticuatro años, muestra que en la actual Administración no se dio el normal repunte de expectativas favorables sobre el rumbo del país al inicio de la gestión (Unimer, 1995-2012 y CIEP-UCR, 2012-2019) y que el

Gráfico 1.11

Proporción de curules del partido gobernante^{a/} en la Asamblea Legislativa



a/ Los nombres completos de los partidos políticos pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.
Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

Gobierno fue evaluado negativamente por la población desde que asumió funciones, situación que, además, fue intensificándose hasta las últimas mediciones disponibles para esta edición (agosto de 2019). En otras palabras, no tuvo la tradicional “luna de miel”. El porcentaje de calificaciones “buena” y “muy buena” fue el más bajo de las últimas seis administraciones en un inicio de período (gráfico 1.12).

La combinación de un débil mandato electoral y un reducido y menguante capital político muy pronto creó serios riesgos para el Gobierno. Como se verá en el siguiente apartado, el esfuerzo por aprobar una reforma fiscal para hacer frente a la crítica insolvencia de las finanzas públicas, deterioró aun más su posición. Supuso lidiar con un tema impopular, que propició un clima favorable para el surgimiento de protestas sociales con respaldo ciudadano. Por ejemplo, una encuesta realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR en septiembre de

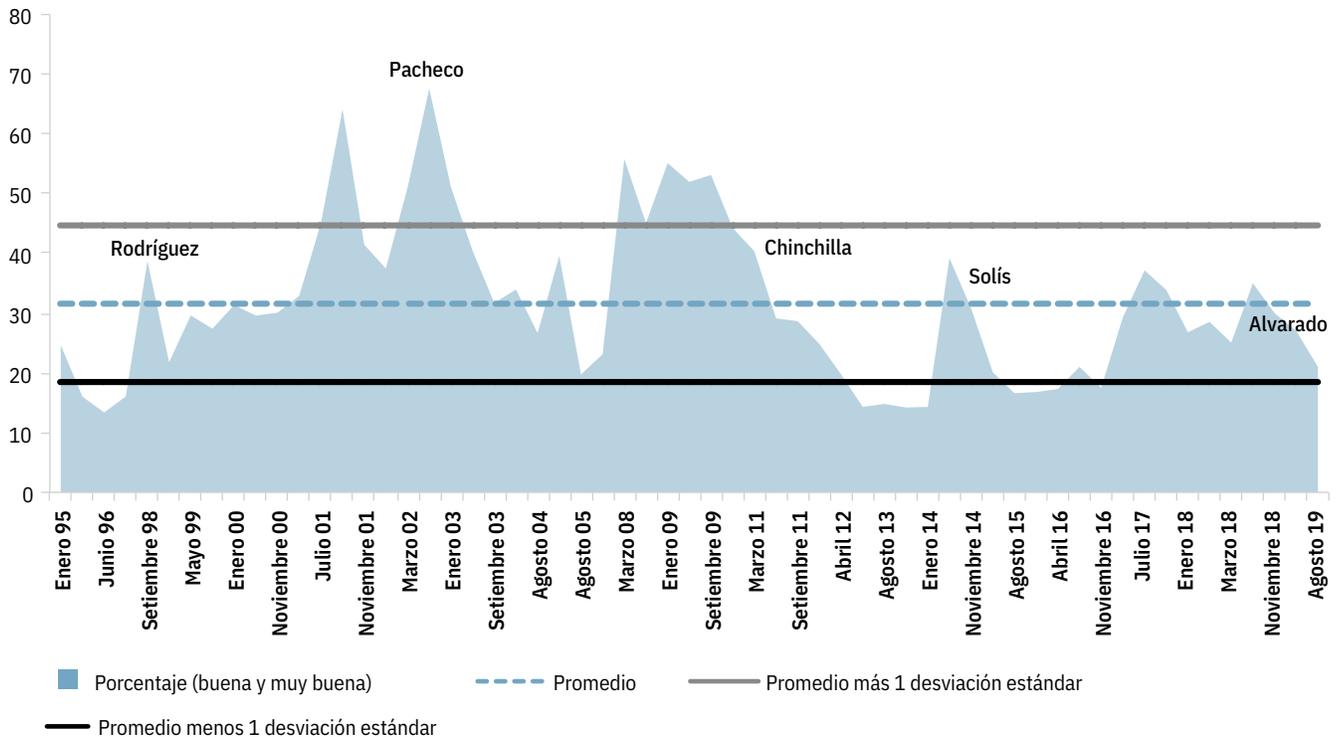
2018 mostró un acuerdo mayoritario con los principios de la huelga de los sindicatos públicos contra la citada reforma (CIEP-UCR, 2018). Aunque el apoyo a la protesta se disipó con rapidez, durante varias semanas el Gobierno enfrentó una situación que amenazaba seriamente su iniciativa y credibilidad política ante la ciudadanía (Alfaro Redondo, 2018).

Un dato clave de la situación política actual es que se rompieron las alianzas con los sindicatos que caracterizaron la Administración anterior, sin que hubiese un reacomodo explícito con otros sectores sociales, entre ellos los gremios empresariales. La combinación de tensiones políticas por la reforma fiscal y por las reivindicaciones de grupos tradicionalmente desatendidos por sucesivos gobiernos, sobre todo en las regiones fuera del Valle Central, crearon condiciones para el surgimiento de frecuentes escenarios de conflicto y rápidamente pusieron fin al impasse en la conflictividad social que se registró en el cuatrienio 2014-2017.

El cambio en las relaciones entre los gre-

Gráfico 1.12

Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2019



Fuente: Tomado del Balance de Fortalecimiento de la democracia 2019, con datos de Unimer y CIEP-UCR.

mios de trabajadores y el nuevo Gobierno ha sido evidente. El año 2017, bajo la administración Solís Rivera (2014-2018), culminó con la menor conflictividad social desde 1992: tan solo 176 acciones colectivas en todo el período. En 2018, con tan solo ocho meses de gestión, el gobierno de Alvarado Quesada enfrentó 459 movilizaciones en todo el país. El aumento de la protesta ocurrió durante el segundo semestre de ese año, con múltiples actores y demandas que se activaron, en su mayoría, entre septiembre, con 161 acciones colectivas, y octubre, con 69. En esos meses tuvo lugar el cuarto episodio más intenso de conflictividad social en los veintisiete años de registros que acumula el PEN, detrás de la huelga del Magisterio Nacional de 1995, la lucha contra el llamado “combo del ICE” en 2000 y las protestas contra la revisión técnica vehicular (Riteve) en 2004 (gráfico 1.13). La intensidad de la movilización vivida en esos dos meses de 2018 no se daba desde hace quince años. En junio y julio de 2019 hubo un nuevo “pico”

de conflictividad, aunque no alcanzó la intensidad del año previo.

Este episodio de alta conflictividad corresponde a una de las huelgas de empleados públicos más largas desde que se tienen registros, durante la cual se paralizaron los servicios de educación y (parcialmente) de salud, en oposición a la reforma fiscal impulsada por el Gobierno. De acuerdo con estimaciones del BCCR, la huelga explica más del 50% de la desaceleración económica del año 2018, (para obtener más detalles puede consultarse el documento “Balance en Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr).

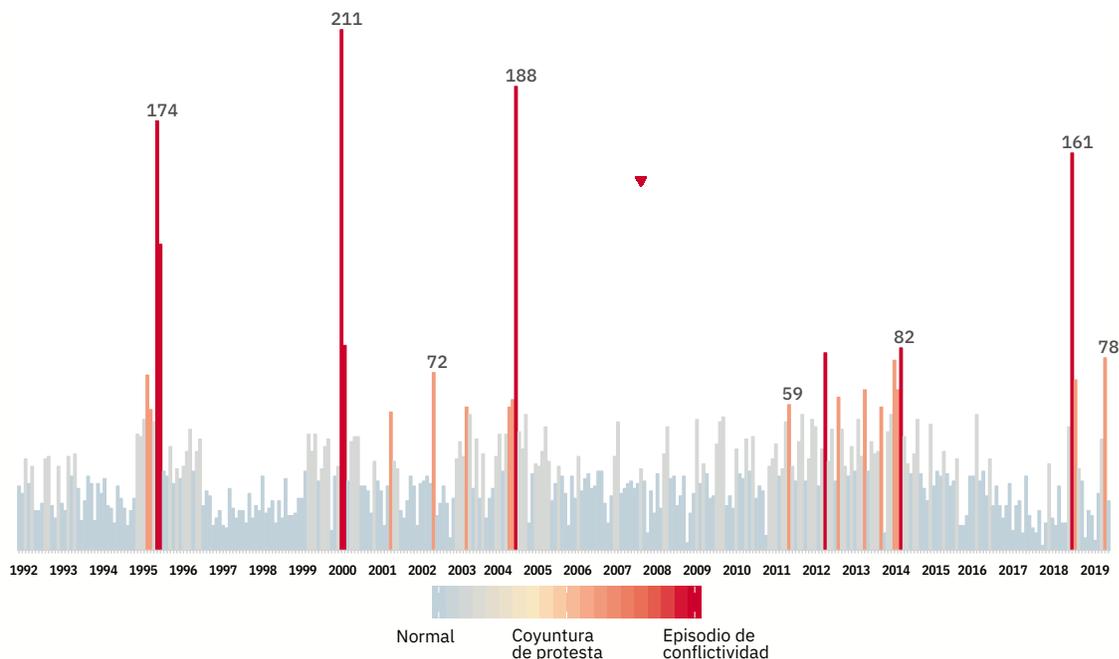
Ahora bien, cabe agregar que la debilidad política no fue exclusiva del Gobierno. El movimiento sindical mostró notables divisiones internas en la conducción de sus enfrentamientos con las autoridades, cuya expresión más clara han sido las discrepancias manifiestas en relación con el fin de la huelga de septiembre-noviembre de 2018, así como

la falta de involucramiento directo de gremios magisteriales en las protestas de junio-julio de 2019. Además, el apoyo ciudadano a sus acciones se erosionó, debido al uso cada vez más frecuente de repertorios de lucha como bloqueos de rutas y toma de instalaciones públicas como escuelas y colegios, que buscan el máximo impacto incluso sin gran movilización ciudadana de respaldo (Alfaro Redondo, 2018).

En importante indicar, sin embargo, que la protesta social de 2018 se debió a múltiples temas y convocó a muchos sectores, y no puede decirse que estuvo circunscrita a la huelga contra la reforma fiscal. Además, por primera vez los grupos de ciudadanos, que no están organizados de manera formal, fueron los más activos; aunque todos los actores mostraron un incremento en su tendencia a partir de mayo de 2018, la movilización fue particularmente alta entre la ciudadanía y los trabajadores del sector público, responsables de la gran mayoría de acciones colectivas contra el ajuste fiscal.

Gráfico 1.13

Acciones colectivas por mes. Enero de 1992-agosto de 2019



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

Fuente: Gómez Campos y Cerdas, 2019, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Otro rasgo característico de ese período fue que un considerable número de las protestas ocurrió fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM).

Más información sobre el [análisis del clima de opinión pública y la conflictividad](#) puede encontrarse en la sección “Reforma fiscal rompe el clima de paz social de los últimos cuatro años” del “Balance de Fortalecimiento de la democracia 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

El escaso capital político del Gobierno y el fuerte aumento de la conflictividad crearon un clima de incertidumbre que, combinado con la negativa evolución de los indicadores económicos y sociales y la crítica situación fiscal, impactaron la confianza del sector empresarial. En septiembre de 2019, el índice de confianza del consumidor (Madrighal, 2019)

mostró los niveles más bajos desde que se tiene registro, y anuló el pequeño repunte experimentado a finales de 2018, tras la aprobación de la reforma fiscal (gráfico 1.14). El deterioro también se reflejó en un descenso del índice de expectativas empresariales que miden la UCR y la encuesta Pulso Empresarial de la Uccaep (Madrighal, 2019; Uccaep, 2019).

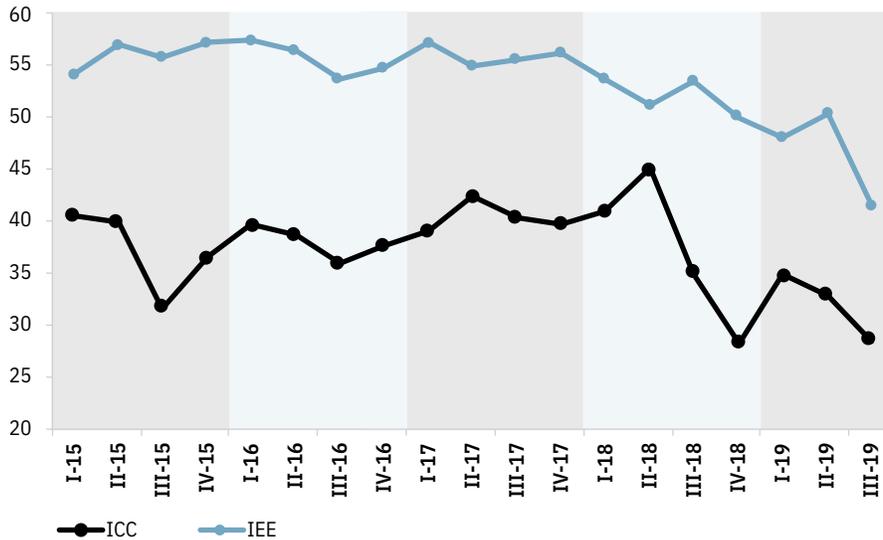
La caída en la confianza de los consumidores y las expectativas empresariales puede incidir en las decisiones de gasto de los hogares, así como en las de inversión y creación de empleo. Por esa vía, puede terminar generando una “profecía autocumplida”: el país no está en crisis, pero los actores económicos –hogares y empresas– se comportan como si lo estuviera, anticipando la situación futura. En efecto, como gran parte de la desconfianza obedece a la desaceleración de la economía y el alto desempleo, los hogares reducen su consumo, lo cual agrava aun más la pérdida de dinamismo de la producción.

Entre mayo y noviembre de 2018, la proporción de hogares que indicó que su situación económica estaba peor que el año anterior aumentó de 33% a 44%, y la de quienes consideraban que el país tendrá una crisis en cinco años pasó de 47% a 64% (gráfico 1.15). En ese período también creció el porcentaje de personas que manifestó que el desempleo se incrementaría y que no era un buen momento para la compra de artículos grandes.

En resumen, el análisis integrado de las condiciones políticas, económicas y sociales prevaletentes en 2018, muchas de las cuales persisten en la actualidad, sugiere que Costa Rica se encuentra en un escenario frágil y riesgoso. La compleja situación examinada en los acápites anteriores creó un contexto de alta vulnerabilidad política. Se dio una combinación adversa para la gobernabilidad: un Ejecutivo con débil respaldo ciudadano y una pequeña fracción legislativa que debía maniobrar en un Congreso fragmentado, con amplia oposición de

Gráfico 1.14

Índice de confianza de los consumidores^{a/} (ICC) e índice de expectativas empresariales (IEE)
(trimestres)

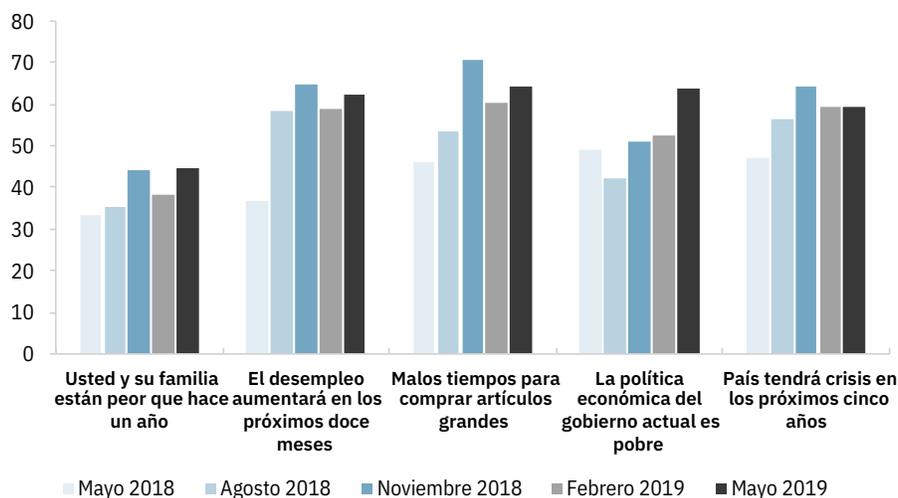


a/ El ICC es un indicador trimestral (febrero, mayo, agosto y noviembre) que registra el grado de confianza de los consumidores en la economía. Varía en una escala de 0 a 100 puntos, en la cual 100 indica el mayor grado de optimismo (Madrigal, 2019).

Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con datos de la Escuela de Estadística y el IICE, de la UCR

Gráfico 1.15

Indicadores de confianza de los consumidores
(porcentaje)



Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con datos de la Escuela de Estadística de la UCR.

organizaciones sociales y baja confianza de los consumidores en el rumbo del país y en la capacidad del Gobierno. Tal panorama presagiaba un período de parálisis en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, un fuerte bloqueo a las prioridades políticas de la nueva Administración y, ante todo, un fracaso en el intento por aprobar con premura una reforma fiscal. En esas circunstancias, era altamente probable que el país entrara en una etapa de crisis económica e inestabilidad política.

Respuestas del sistema político evitaron –en lo inmediato– una crisis y mantuvieron la estabilidad

Los peores augurios de una crisis no se cumplieron. Inesperadamente, el sistema político tuvo reacciones que, a corto plazo, evitaron la parálisis política y una crisis económica derivada de la insolvencia fiscal.

En el ámbito de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la nueva Administración y un grupo inusual de aliados en el Congreso alcanzaron acuerdos políticos para aprobar leyes enfocadas en paliar los efectos inmediatos del desequilibrio en las finanzas públicas –tales como la reforma fiscal y un nuevo endeudamiento a través de “eurobonos”– y atender algunos temas puntuales de la agenda de desarrollo. Así, en los doce meses de la primera legislatura (2018-2019) se promulgaron 36 leyes que tuvieron impacto en el desarrollo humano (lo que este Informe denomina legislación sustantiva), cinco más que el año anterior. Esto incluye piezas relevantes, como la reforma constitucional que permite la pérdida de credenciales de los diputados por la violación del deber de probidad (Ley 9571), la reforma al Código Penal que amplía el plazo de prescripción de los delitos sexuales contra menores de edad y otros (conocida como Ley de Derecho al Tiempo, n° 9685), la Ley de Justicia Restaurativa (n° 9582) y la Ley de acceso a la justicia de los pueblos indígenas (n° 9593). Pero lo más llamativo, en el contexto del período 1986-2019, es que esta producción de normas sustantivas superó el promedio de más de tres décadas y la

primera legislatura fue más productiva en este tipo de leyes que cualquier legislatura inicial de los últimos siete gobiernos (gráfico 1.16).

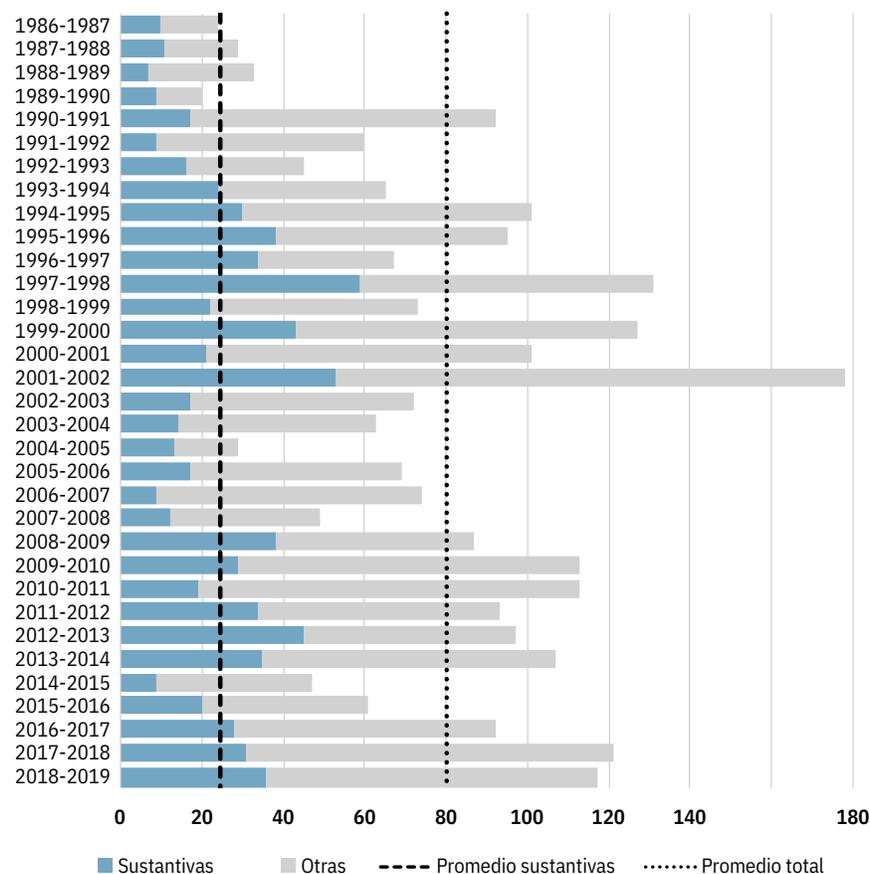
En el corto plazo, la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo evitó una agudización aun mayor de la crisis fiscal, gracias a la aprobación de una reforma que proporciona herramientas para sanear las finanzas públicas en el mediano plazo. Esta contiene modificaciones en cuatro grandes áreas: impuesto de ventas, impuesto de renta, regla fiscal y empleo público. Ha permitido atender varias debilidades del sistema tributario costarricense documentadas en la literatura (Ortiz y Carvajal 2019) y, con la regla fiscal, fija un límite al crecimiento del gasto corriente, considerando dos factores: el crecimiento promedio del PIB nominal de los cuatro años anteriores y la relación de la deuda del Gobierno Central con respecto al PIB.

Más información sobre el **contenido de la reforma fiscal** puede encontrarse en la sección “Respuestas del sistema político ante un entorno económico adverso” del “Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

En el marco de esta producción inusual para un primer año de gobierno, también se redujo lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”, es decir, la proporción de leyes sustantivas cuyo cumplimiento demanda recursos económicos que no le son asignados. En el período 2018-2019, el 22% de las nuevas leyes exhibió esta condición, lo que representa el porcentaje más bajo desde 1990 y refleja una mayor preocupación de las y los legisladores por estipular fuentes de financiamiento en las nuevas normas. Sin embargo, conviene enfatizar que, en un contexto de finanzas públicas rígidas e insuficientes, la práctica de reasignar fondos para la ejecución de leyes implica hacer recortes en programas existentes, medida que, a su vez, tiene el potencial de generar descontento en la ciudadanía. En esta

Gráfico 1.16

Cantidad de leyes aprobadas, según tipo de legislación. Legislaturas 1986-2019



Fuente: Herrera, 2019, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

oportunidad, el grueso de la legislación aprobada (59%) reasignó recursos que ya utilizaba la Administración o señaló la necesidad de buscar financiamiento, pero sin especificar la fuente. Solo un 18% de las leyes que requieren recursos creó ingresos frescos.

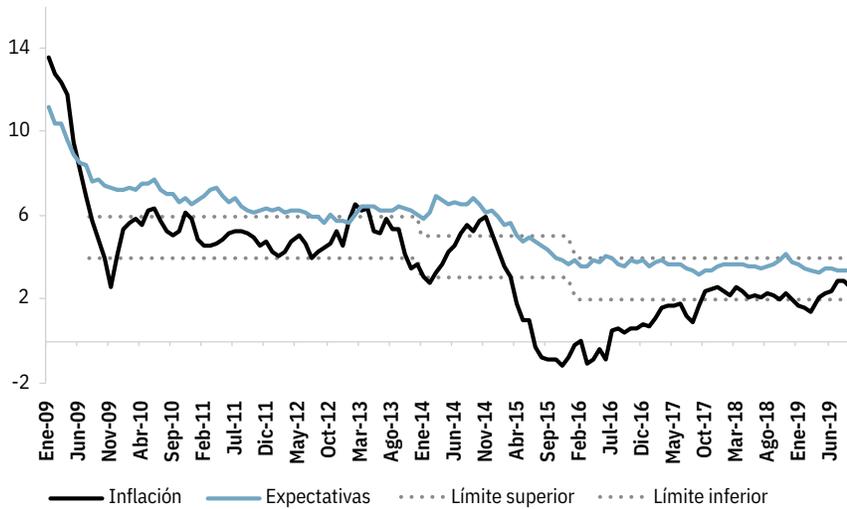
Más información sobre el análisis acerca del **desempeño de la Asamblea Legislativa** puede encontrarse en la sección “El más complejo escenario de gobernanza logra resultados imprevistos” del “Balance de Fortalecimiento de la democracia 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Por otra parte, las autoridades lograron mantener la estabilidad monetaria y cambiaria. La inflación de 2018 estuvo dentro del rango meta del BCCR, con un nivel del 2%, muy cercano al experimentado el año anterior (2,6%; gráfico 1.17). Desde 2016 las expectativas inflacionarias también han permanecido relativamente estables, lo cual sugiere que los agentes económicos no esperan mayores presiones en los precios en el mediano plazo. En comparación con América Latina, Costa Rica es el sexto país con la inflación más baja, superado por Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Ecuador y Panamá (INEC, 2019).

En cuanto a los esfuerzos realizados para esquivar una crisis económica derivada de la situación fiscal, otro ámbito

Gráfico 1.17

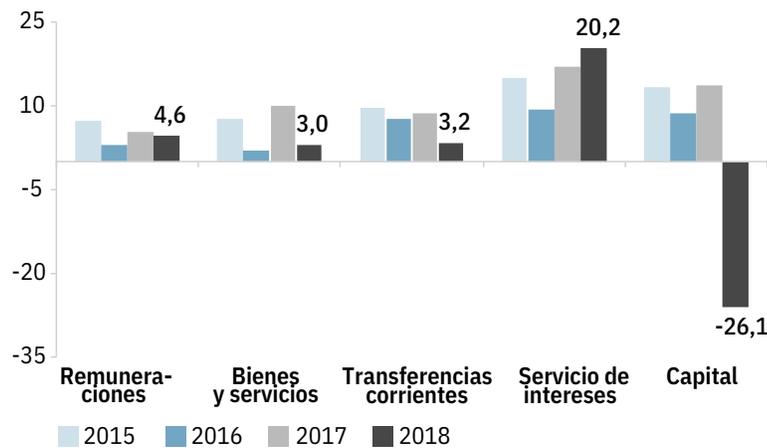
Inflación^{a/}, expectativas inflacionarias y rango meta



a/ La inflación se mide como la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC).
Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con datos del BCCR.

Gráfico 1.18

Tasa de crecimiento de los rubros del gasto del Gobierno Central (porcentajes)



Fuente: Tomado del Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

de acción pública, importante para la estabilidad monetaria, es el tipo de cambio con respecto al dólar estadounidense. Durante el período bajo análisis se registró cierta turbulencia en el mercado cambiario, pues entre agosto y noviembre de 2018, el precio del dólar aumentó de 564 a 613 colones. El Banco Central inter-

vino en el mercado para evitar mayores fluctuaciones, e incrementó en 0,5 puntos porcentuales la tasa de política monetaria (TPM)⁸. De acuerdo con esa entidad, las presiones adicionales en el tipo de cambio observadas entre julio y noviembre de 2018 se explican, en el lado de la oferta, por una menor disponibili-

dad de divisas en el mercado privado, y en el lado de la demanda, por las necesidades de dólares del Gobierno, el alza en los precios del petróleo y la incertidumbre por la situación fiscal (incentiva el endeudamiento en colones y el ahorro en dólares; BCCR, 2019b).

Mucho menos exitosos fueron los esfuerzos, desde la política monetaria, para impulsar la reactivación económica. En el primer semestre de 2019 el Banco Central efectuó una serie de reducciones en la TPM, de manera tal que entre enero y julio ese indicador pasó de 5,25% a 4,5%. Otra medida adoptada con el mismo objetivo fue la disminución del encaje mínimo legal del 15% al 12%, en junio de 2019 (BCCR, 2019a). Al cierre de esta edición, no se apreciaban resultados tangibles de esas acciones sobre el comportamiento de la economía.

Por último, un factor clave que permitió mantener la estabilidad económica fueron las políticas de contención del gasto, que contribuyeron a evitar un incremento en el déficit del Gobierno Central durante los meses de crítica falta de liquidez en las finanzas públicas, aunque al costo de reprimir la inversión, un rubro clave para el desarrollo humano. Si bien las disposiciones legales impiden disminuir el monto destinado a salarios y transferencias a otras instituciones públicas, diversas medidas administrativas, como el congelamiento de plazas⁹ y la indexación de los aumentos salariales a la inflación, lograron que la expansión del gasto fuera baja. Entre 2016 y 2018 las remuneraciones crecieron menos del 5,5% y las transferencias menos del 9%, muy por debajo del promedio registrado entre 2008 y 2010 (24% y 30%, respectivamente).

Estas medidas ayudaron a reducir el ritmo de crecimiento del gasto general en el Gobierno Central. Mientras entre 2008 y 2013 ese gasto aumentó a una tasa promedio anual del 16%, a partir de 2014 tendió a desacelerarse hasta llegar, en 2018, al aumento más bajo desde el año 2000 (3%). No obstante, el elemento determinante de este comportamiento en 2019 fue una contracción de la inversión en capital (gráfico 1.18). Entre 2013 y 2017, el incremento anual promedio en

esa materia fue del 14%, pero en 2018 decreció un 26%. Esto fue posible porque se trata de uno de los rubros más flexibles del Presupuesto Nacional. Los principales afectados fueron el Conavi, las juntas de educación del MEP y los gobiernos locales.

Otras acciones que también disminuyeron la presión sobre el déficit fiscal fueron los rendimientos obtenidos de la amnistía tributaria, el aumento en los ingresos de capital por la liquidación del Banco Crédito Agrícola de Cartago, el incremento en el traspaso de dividendos correspondientes al 25% de utilidades del INS y la implementación de la factura electrónica, que podría estar generando reducciones en la evasión fiscal.

Los resultados expuestos evidencian que la disminución del déficit fiscal en 2018 obedeció a medidas puntuales, difíciles de sostener en el tiempo. El único componente de gasto que se incrementó en ese año fue el pago de intereses de la deuda, cuya tasa de crecimiento pasó del 9% al 20% entre 2016 y 2018. Cabe resaltar que todas estas medidas ayudaron a tener un alivio coyuntural, pero no resuelven los graves problemas estructurales del desbalance en las finanzas públicas.

Más información sobre las **medidas de contención de gasto público**, política monetaria y cambiaria, puede encontrarse en la sección “Respuestas del sistema político ante un entorno económico adverso” del “Balance de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

La imprevista capacidad del sistema político para formular respuestas que mantuvieron la estabilidad política y económica, pese al complejo escenario imperante, fue impulsada por una inédita y poco ortodoxa estrategia política. En síntesis, se formaron dos coaliciones, una en el Ejecutivo y otra en el Legislativo, que dieron un margen de acción a un gobierno con un débil mandato ciudadano y poco capital político.

En el Ejecutivo se formó una coalición

entre el Partido Acción Ciudadana (PAC) y un sector de la Unidad Social Cristiana (PUSC), a partir de la cual se incorporó al Gabinete un equipo económico de prestigio en el sector empresarial, y se complementó con el ingreso de personalidades afines a Liberación Nacional (PLN) y partidos independientes. El PAC renunció, pues, a poner cuadros suyos al mando de la política económica. Una procedencia tan diversa en la composición del Gabinete no había ocurrido antes en el país. Quince meses después (en agosto de 2019) ya se habían producido algunos remplazos y reacomodos, que incluyeron al Ministro de la Presidencia, uno de los artífices del acuerdo, y los jefes de Comunicación, Salud y Educación. Sin embargo, estos cambios no necesariamente deshacen la configuración multipartidista original. En lo que respecta a las presidencias ejecutivas de instituciones autónomas, la diversidad y la rotación de personal han sido menores. De las dieciocho presidencias solo dos tuvieron cambios en el mismo período (cuadro 1.1).

En el ámbito legislativo el Gobierno apostó por el impulso de la agenda fiscal, una acción arriesgada dado su frágil capital político. Esto facilitó las condiciones para que un conjunto de fuerzas afines a esa iniciativa se articulara en una coalición *de facto* que incluyó al PAC y al PLN como núcleo central. La suma de estos apoyos fue determinante para que,

por ejemplo, en diciembre de 2018 se aprobara la reforma fiscal y la emisión de eurobonos.

La formación de dos coaliciones distintas y simultáneas, cada una asentada en un Poder de la República, es una estrategia poco ortodoxa y probó ser una manera de recuperar cierto grado de funcionalidad en un sistema político que se había atrofiado. No obstante, la experiencia internacional, tanto en sistemas presidencialistas como, especialmente, parlamentarios, es que una coalición multipartidaria en el Ejecutivo refleja una coalición igual en el Congreso, y que ambas suelen basarse en acuerdos explícitos entre los partidos. En la actualidad ninguna de estas condiciones, que dan un sustento más firme a la gobernanza, se cumple en Costa Rica. Con todo, y pese a ser una estrategia más precaria, permitió al Gobierno y las autoridades mantener la estabilidad.

Más información sobre el análisis acerca de las **coaliciones en el sistema político** puede encontrarse en la sección “El más complejo escenario de gobernanza logra resultados imprevistos” del “Balance de Fortalecimiento de la democracia 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Cuadro 1.1

Integración del gabinete, según filiación partidaria. 2018 y 2019

Partido	Ministerios		Presidencias ejecutivas	
	Mayo 2018	Mayo 2019	Mayo 2018	Mayo 2019
Acción Ciudadana	8	9	12	10
Unidad Social Cristiana	8	6	1	1
Liberación Nacional	4	4	0	0
Frente Amplio	1	1	0	0
Curridabat Siglo XXI	1	0	0	0
Sin afiliación	2	4	5	7

Fuente: Tomado del Balance de Fortalecimiento de la democracia 2019, con base en los decretos de nombramientos del Poder Ejecutivo.

La estabilidad económica y la reforma fiscal no eliminan la vulnerabilidad del financiamiento de la política social

La estabilidad sin reactivación económica y el desequilibrio no resuelto en las finanzas públicas abren otras áreas de riesgo para el desarrollo humano. Han provocado que la desaceleración en el financiamiento de la inversión social empiece a afectar áreas clave y se vuelva más regresiva. Esta situación tiene consecuencias potencialmente graves para las condiciones de vida y trabajo de la población.

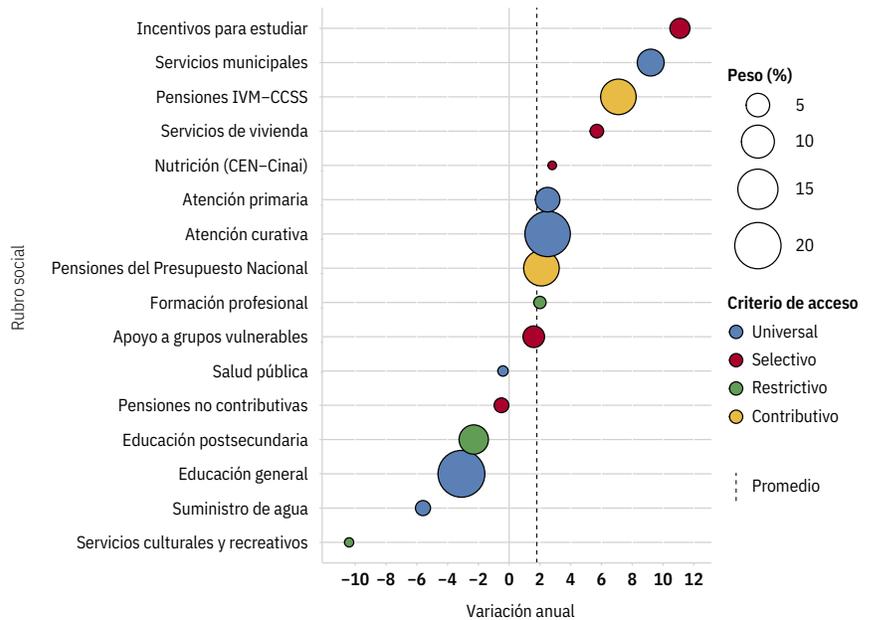
En 2018, la inversión social pública (ISP) en colones corrientes ascendió a casi ocho billones de colones (poco más de 13.600 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 2,9% con respecto al 2017¹⁰. Cuando se considera el crecimiento de la población entre ambos años, la expansión real baja a 1,8%. Tal como ha sucedido en períodos recientes, la variación interanual real de la ISP por persona entre 2017 y 2018 muestra desigualdades en su distribución.

El gráfico 1.19 resume la variación por rubros sociales y criterios de acceso¹¹, según peso relativo (esferas más grandes indican mayor porcentaje de la ISP). La mayor expansión real, por encima de la media nacional, parece asociarse a aquellos egresos cuyo financiamiento no depende directamente del Presupuesto Nacional, como los servicios municipales y las pensiones. Por el contrario, las mayores contracciones ocurrieron en categorías relacionadas con educación (MEP) y servicios culturales y recreativos.

Estos resultados apuntan a una distribución regresiva de la ISP en 2018, pues las pensiones contributivas son el rubro que llega en mayor proporción a los estratos de mayores ingresos, mientras que los recursos dirigidos a la educación son más progresivos. Ya el *Informe Estado de la Nación 2017* había señalado que las pensiones son el programa social más regresivo, pues su distribución se asigna de modo similar al ingreso total de los hogares y reproduce la desigualdad (índice de concentración de 0,52), lo cual implica que más de la mitad de esa ISP llega al quintil más rico (20% de hogares

Gráfico 1.19

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



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. La línea vertical punteada representa la variación media de todos los sectores sociales. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP y el color identifica el criterio de acceso. Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, a partir de Mata y Trejos, 2019, con datos de la STAP.

de mayor ingreso). Por el contrario, la inversión en educación es la más progresiva, pues casi la mitad llega a los dos quintiles más pobres (40% de hogares de menor ingreso). Considerando lo anterior, habrá que constatar en los próximos años si la tendencia de aumento en las pensiones y de reducción en temas educativos se consolida, o fue circunstancial del 2018. En un contexto fiscal restrictivo, este comportamiento no se podría revertir solo con medidas de redistribución de la inversión social, sino con innovaciones que permitan mejorar la eficiencia de su gestión.

Más información sobre la inversión social puede encontrarse en la sección “El financiamiento de la equidad y la integración social se desacelera, empieza a afectar áreas claves del DHS y se vuelve más regresivo” del “Balance de Equidad e integración social 2019” en el sitio web www.estadonacion.or.cr

Mensaje 2

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

El segundo mensaje clave de este Informe se basa en un enfoque de más largo plazo, pues los problemas coyunturales no son los únicos que inciden en la situación actual. En la edición anterior se señaló que el mal desempeño del país en desarrollo humano sostenible responde, también, a la acumulación de debilidades estructurales no resueltas en el estilo de desarrollo en el mediano y largo plazos.

En ese sentido, debe reconocerse que la delicada coyuntura dificulta cada vez más lograr avances sustantivos en equidad social, en la generación de oportunidades para la población y en la sostenibilidad ambiental. Además, la desaceleración

económica ha incrementado la vulnerabilidad del estilo de desarrollo debido a la exacerbación de sus “puntos ciegos” o debilidades estructurales.

El concepto de “puntos ciegos” fue acuñado en la vigésima edición de este Informe (2014) para referirse a los problemas no resueltos en las grandes apuestas de desarrollo de los años noventa, a saber:

- La apertura comercial y la transformación económica fueron impulsadas como el medio para mejorar la competitividad y lograr aumentos generalizados de los ingresos. No obstante, la falta de políticas de encadenamientos productivos y laborales crearon una dualidad en el aparato productivo.
- La expansión de la inversión social fue impulsada como el medio para lograr mayor equidad y reducir la pobreza. Sin embargo, las políticas sociales no pudieron evitar la ampliación de la desigualdad social (aunque la atenuaron), ni disminuir la pobreza por ingresos.
- El reforzamiento de la conservación ambiental fue impulsado como medio para lograr la sostenibilidad del desarrollo. No obstante, fuera de las zonas protegidas, el uso de los recursos naturales sin criterios concretos para alcanzar esa meta generó severos impactos ambientales y mayores presiones sobre el patrimonio.
- La ampliación de los derechos políticos de la población fue impulsada como medio para mejorar la calidad de la democracia. Sin embargo, existe una crisis de representación y una gran dificultad para avanzar en la implementación de una agenda de desarrollo humano.

Este mensaje se relaciona puntualmente con tres debilidades del estilo de desarrollo que, al interactuar con los problemas coyunturales, complican las perspectivas de progreso económico y social en el mediano y largo plazos, aun cuando el país evite caer, en el futuro inmediato, en una crisis económica y política. Estas

debilidades recuerdan que, incluso en una situación compleja como la actual, la atención de los asuntos urgentes no puede concentrar, de modo exclusivo, las prioridades de la política pública. Como se señala en la segunda parte del capítulo, es imperativo dar solución a las deficiencias estructurales para crear nuevas oportunidades de desarrollo humano.

De acuerdo con estas consideraciones, la formulación de este mensaje se organiza en tres apartados, cada uno de los cuales alude a un punto ciego: del desarrollo económico, del desarrollo social y de la sostenibilidad ambiental. En cada caso, se proporciona nueva información y análisis que muestran cómo la desatención de estos problemas estructurales complica el futuro del país. El punto ciego en el ámbito político tiene un tratamiento por aparte en el siguiente mensaje clave.

La desarticulación estructural entre producción y empleo se atiende con mecanismos de coordinación *ad hoc*

En respuesta a la crisis de los años ochenta, Costa Rica asumió un estilo de desarrollo heterodoxo que, en materia económica, apostó a la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, con la expectativa de aumentar la productividad, generar mayores oportunidades laborales y mejorar los ingresos de la población (PEN, 2014). Esta apuesta no fue acompañada por una modernización de la institucionalidad dedicada al mercado interno (Alonso, 2016), ni por políticas educativas y de empleo que estuvieran en línea con la propuesta económica. Lo anterior generó un punto ciego a partir de la brecha entre la “nueva economía” y los sectores más tradicionales (PEN, 2016b)

Esta dualidad generó una desconexión entre dinamismo económico y generación de empleo, por la coexistencia, por un lado, de sectores de alta productividad, crecimiento y vinculación con los mercados internacionales, pero con un peso minoritario y segmentado en la demanda laboral, y por otro, sectores de baja productividad y crecimiento, de los cuales depende el empleo de gran parte de la población. Esta desconexión

se intensificó en años recientes, a medida que se fue agudizando la desaceleración.

Si se analizan las primeras dos décadas del siglo XXI (gráfico 1.20), en términos de crecimiento real el PIB y el empleo nunca estuvieron más cerca que en el período 2001-2004. El *boom* económico de 2005-2007 generó un gran dinamismo en el mercado laboral, pero la diferencia con respecto al crecimiento de la producción se amplió. Durante la crisis de 2008-2009 ambos indicadores tuvieron un comportamiento negativo, pero a partir de esos años la desconexión entre producción y empleo, especialmente el no calificado, se afianzó. Así, en 2008-2009, la expansión del empleo total fue inferior a la mitad de lo que registró la producción y la distancia en relación con el empleo no calificado fue de casi cuatro puntos porcentuales. Las brechas se ensancharon durante las fases de recuperación (2010-2013) y desaceleración (2014-2018), cuando las variables de empleo crecieron a una cuarta parte del ritmo de la producción.

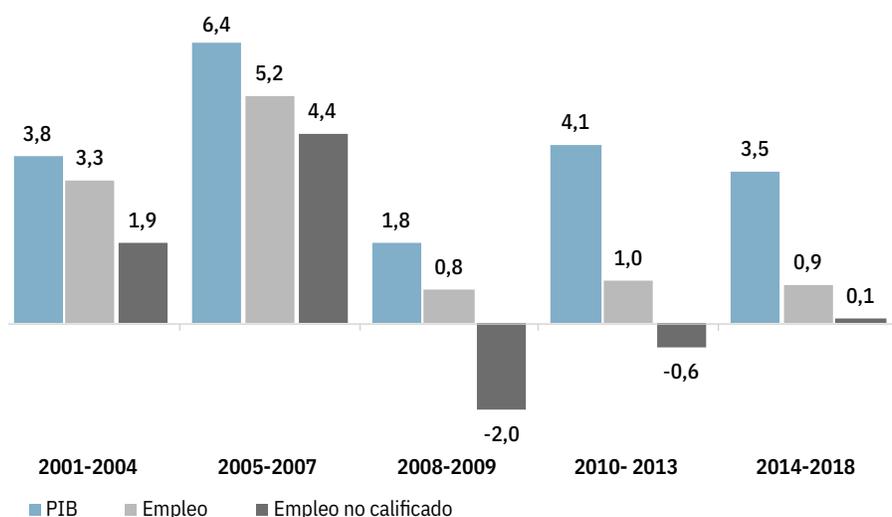
En línea con lo anterior, en 2018 se reportó una generación de empleo modesta, muy inferior a los niveles logrados en los años noventa y la primera década del siglo XXI. Los 8.807 puestos de trabajo creados en 2018 no alcanzaron para cubrir la pérdida neta de más de 30.000 empleos registrada en 2017.

Más información sobre el desempeño del mercado laboral puede encontrarse en las secciones “Reducción en la generación de oportunidades para grupos más vulnerables” del “Balance de Oportunidades, solvencia y estabilidad económicas 2019” y la sección “Insuficientes empleos de calidad afianzan brechas sociales” del “Balance de Equidad e integración social 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Ante este panorama, la desaceleración económica y el deterioro de la confianza de consumidores y empresarios ha otorgado especial relevancia al diseño y ejecución de políticas para la reactivación del aparato productivo. Esta prioridad, sin embargo, tropieza con una falencia en la organización de las entidades estatales

Gráfico 1.20

Tasa de crecimiento del PIB real, del empleo total y del empleo no calificado



Fuente: Elaboración propia, con datos del BCCR y de las encuestas de hogares del INEC.

responsables del fomento productivo: la fragmentación y duplicación de autoridades y competencias institucionales entre decenas de entes públicos de muy diversos tamaños y capacidades técnicas.

En este ámbito tienen responsabilidades directas el MEIC, el MAG, Mideplán y sus entes desconcentrados, que son más de veinte. Los dos primeros ministerios están entre los más pequeños desde el punto de vista presupuestario. Hace cerca de una década tenían más de 150 programas de apoyo a sectores productivos, según un inventario realizado en esa época por el PEN. Pero, además de los anteriores, entre los órganos que tienen funciones de fomento productivo deben incluirse los bancos estatales, que gestionan el crédito para la producción, el Sistema de Banca para el Desarrollo, Infocoop, Incopesca, Inder y una serie de corporaciones creadas para la promoción de actividades específicas, como Corbana, el Instituto del Café, Laica y Conarroz, entre otras. Todas estas instituciones están regidas por leyes y jerarcas propios, y muchas de ellas tienen juntas directivas en las que tienen asiento los representantes de los productores (diagrama 1.1).

Esta situación contrasta con la organización institucional de los sectores a cargo de las políticas monetaria, hacendaria y de comercio exterior. En cada uno de ellos existe una autoridad estipulada con claridad, una responsabilidad concentrada de las funciones de conducción de la política y una organización relativamente simple. La autoridad monetaria la ejerce el Banco Central, que además tiene una tecnocracia especializada para dar seguimiento y evaluar la política monetaria y cambiaria. La autoridad hacendaria se localiza en el Ministerio de Hacienda y entidades desconcentradas. Por último, la rectoría en materia de comercio exterior está a cargo de Comex, el cual ejerce la dirección política de Procomer y trabaja en coordinación con la agencia de atracción de inversiones (Cinde).

La fragmentación de autoridades y competencias en el ámbito del fomento productivo ocasiona una dispersión que, tradicionalmente, se ha tratado de resolver a través de mecanismos de coordinación *ad hoc*. Los más recurridos han sido la creación de un consejo económico en la Presidencia de la República, integrado por los ministros y jerarcas relacionados con la política económica, así como por

representantes de consejos especializados (de competitividad, de ciencia tecnología e innovación, entre otros), cuya existencia y conformación varían según el gobierno.

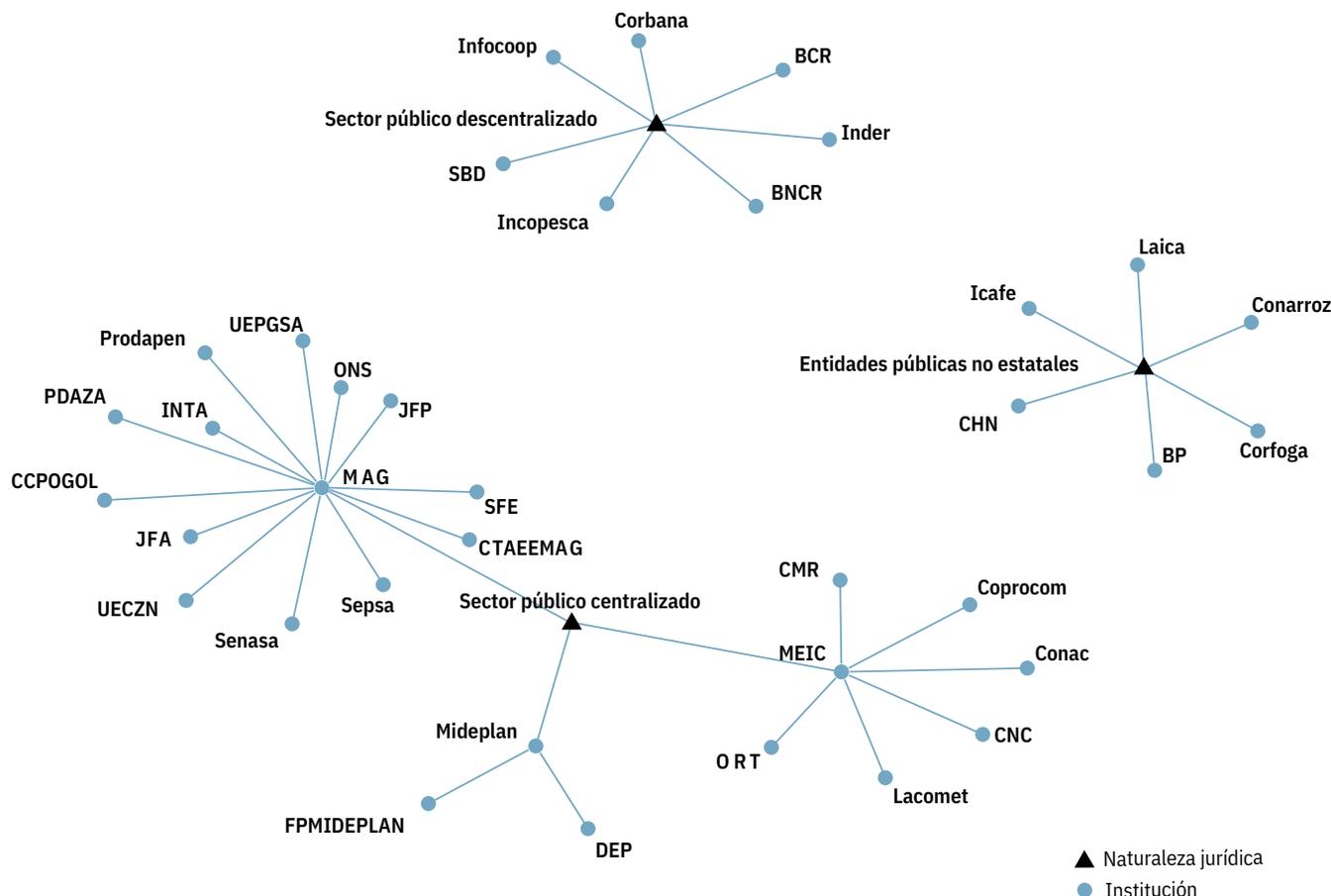
La administración Alvarado Quesada no se apartó de esa tendencia. Tiene un Consejo Económico y creó dos ministerios sin cartera para impulsar proyectos productivos: el Ministerio de Coordinación Económica y el Ministerio de Coordinación con el Sector Privado. Anunció un programa de reactivación económica y encargó a ciertos ministros y a la Primera Dama de la República la tarea de promover la reactivación económica en las regiones del país.

El uso de esquemas *ad hoc* para atender prioridades políticas de carácter estructural no es exclusivo del ámbito de fomento productivo. En el área de reforma institucional puede documentarse cerca de treinta iniciativas provisionales impulsadas por el Poder Ejecutivo con el fin de cambiar la arquitectura del Estado o reorientar sus políticas (PEN, 2016). Por lo general, la fórmula empleada es la conformación de comisiones de notables, en las que se convoca a personalidades de amplia experiencia y alto perfil público, para que propongan al Ejecutivo las reformas que se consideren urgentes. Como se ha reportado en Informes anteriores, en la práctica la aplicación de las recomendaciones de estas instancias ha sido muy baja, y en algunos casos ni siquiera han sido discutidas por el Ejecutivo o el Legislativo.

El Gobierno actual siguió la tradición de formar comisiones de notables. Al inicio de su gestión formó dos: una para analizar la reforma del Estado y otra para proponer ajustes en la administración pública, compuestas por veinte personalidades de distinta procedencia política e institucional. Se les dio un plazo de dos a cuatro años para cumplir su labor y se anunciaron informes periódicos de avance del trabajo, así como la presentación de opiniones al Ejecutivo y al Legislativo sobre la conveniencia de determinadas iniciativas. Al cierre de esta edición no se conocían esos informes ni las comisiones habían emitido públicamente sus opiniones.

Diagrama 1.1

Red de principales entidades públicas^{a/} con funciones de fomento productivo



a/ Los nombres completos de las instituciones pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe, Fuente: Durán Monge, 2019b, con base en Vargas Cullell y Durán Monge, 2016.

La atención de las desigualdades sociales se complica por cambios en las relaciones laborales

Desde sus inicios, el Informe Estado de la Nación ha dado seguimiento a las tendencias en la pobreza, las desigualdades sociales y territoriales, y el desempeño de las políticas sociales. Este año no es la excepción. Gracias a ese trabajo se ha logrado arribar a un conjunto de robustas conclusiones en la materia, que a muy grandes rasgos se pueden resumir así:

- La pobreza y la desigualdad económica tienen su origen principal en el mercado de trabajo. El 80% de los ingresos

de los hogares proviene de los ingresos laborales.

- Aproximadamente la mitad de la desigualdad de ingresos se explica por factores asociados a la estructura productiva.
- Existen fuertes y persistentes asimetrías territoriales y de género en materia de pobreza y desigualdad de ingresos. En las últimas décadas ha habido cierto progreso en disminuir esas brechas, pero las diferencias intraregionales han aumentado.

- La desigualdad de ingresos creció considerablemente en los últimos veinticinco años. Hoy Costa Rica no solo es un país más desigual, sino que perdió la ventaja que tenía como una de las naciones más equitativas de Latinoamérica.
- La incidencia de la pobreza por ingreso se ha mantenido sin cambios significativos en los últimos veinticinco años, en un 20% de los hogares. Sin embargo, la población afectada no es siempre la misma: existe un constante flujo de grupos que entran y salen de esta condición, dependiendo de su situa-

ción laboral, pues cerca de un 13% de los hogares tiene ingresos que apenas sobrepasan la línea de pobreza.

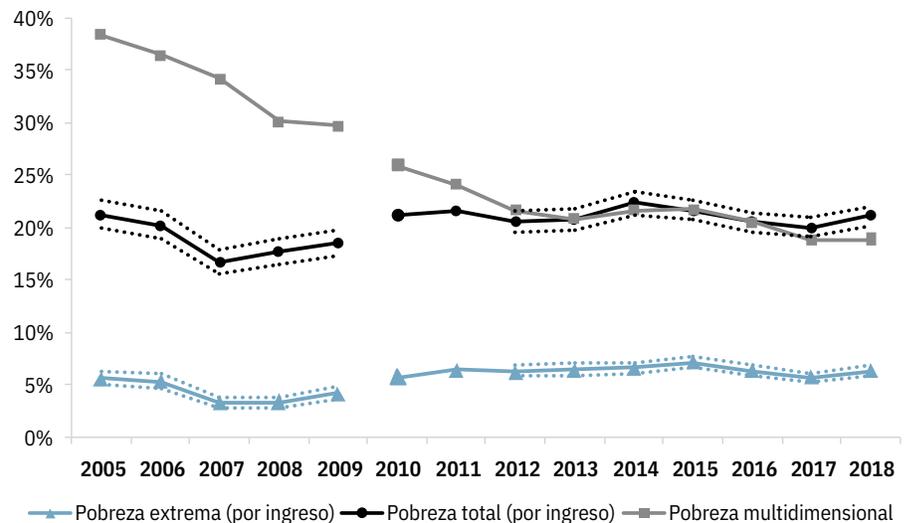
- La política social ha podido reducir, cada vez con mayor fuerza, las desigualdades de ingreso provenientes del mercado laboral y complementar los ingresos estancados de los hogares, pero no consigue revertir las tendencias que surgen de la economía real.
- El impacto positivo sobre la equidad social se logra a partir de un amplio acervo de políticas sociales, de carácter universal, contributivo y focalizado. Sin embargo, no todas son progresivas: hay programas regresivos que de manera creciente consumen los recursos de la inversión social.
- La gestión de la política social muestra, en términos generales, una fragmentación institucional que provoca duplicaciones, conflictos entre entidades y rigideces establecidas por un amplio conjunto de leyes. A ello se une la falta de seguimiento y evaluación de resultados. En años recientes se ha generado nueva información que ha permitido empezar a evaluar esas políticas.

Estas constataciones enmarcan los análisis realizados en la presente edición. Como es costumbre, se dio seguimiento a los indicadores de pobreza y desigualdad de ingresos, así como a la inversión social (esta última ya comentada en páginas anteriores). Esto permitió documentar cómo, en la crítica coyuntura que hoy vive el país, persisten, y en algunos casos se profundizan, las tendencias estructurales antes mencionadas, con el agravante de que el desbalance en las finanzas públicas amenaza la sostenibilidad de la inversión social, el “dique de contención” en materia de equidad e integración social.

En el tema de desigualdad de ingresos, según datos de la Enaho, en 2018 el coeficiente de Gini¹² fue de 0,514, sin cambios con respecto al 2017, lo cual significa que se mantiene muy elevado. El comportamiento fue relativamente estable en las zonas urbanas y las regiones

Gráfico 1.21

Evolución de la incidencia de la pobreza, por método



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones de la incidencia de pobreza por ingreso (a un 95% de confianza). Esa información no está disponible para las encuestas de hogares (Enaho) de 2010 y 2011.

Fuente: Tomado del Balance de Equidad e Integración Social, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

Central y Huetar Norte. Por el contrario, la tendencia ha sido volátil en las regiones Huetar Caribe, Brunca y Pacífico Central. En un contexto de mediano plazo, las brechas entre zonas y regiones se han reducido y tienden a converger hacia el promedio nacional, lo cual refleja, sin embargo, un aumento en la desigualdad a lo interno de las regiones. Además, como se mencionó al inicio de este capítulo, el estancamiento del indicador se relaciona con el hecho de que los ingresos de los hogares bajaron en casi todos los sectores a la vez.

En el tema de pobreza el Informe da seguimiento a dos mediciones oficiales: la línea de pobreza¹³ (o pobreza por ingresos) y la pobreza multidimensional¹⁴. Según el primer enfoque, en Costa Rica una quinta parte de los hogares es pobre (21,2% en 2018). El gráfico 1.21 muestra la evolución de este fenómeno desde 2005. Se calcula que en 2018 afectó a 328.848 hogares y 1.142.069 personas, para un aumento anual de 23.617 hogares y 49.666 personas, variación que es estadísticamente significativa. En cuanto a la pobreza extrema, se revirtió la

disminución de 0,6 puntos porcentuales reportada entre 2016 y 2017, pues el indicador nuevamente se situó en 6,3%. En términos absolutos, se estima que 12.371 hogares y 54.273 personas entraron a esta condición en 2018, para un total de 99.034 hogares y 360.783 personas que subsisten con un ingreso inferior al costo de la canasta básica alimentaria.

Desde la perspectiva territorial, en la región Chorotega la pobreza aumentó 3,6 puntos porcentuales, de 22,4% en 2017 a 26,0% en 2018, con lo cual se detuvo la tendencia a la baja del período 2015-2017, que fue ampliamente reseñada en los Informes de 2017 y 2018. La única región que mostró un descenso en 2018 fue la Pacífico Central, 4,2 puntos porcentuales menos, para situarse en 25,7%. Por regiones la pobreza muestra variaciones interanuales difíciles de explicar, pues sube y baja de un año a otro sin que se identifiquen motivos robustos, es decir, tiene mucha volatilidad.

Entre los grupos más afectados, en especial por la extrema pobreza, con porcentajes que casi duplican el promedio nacional, están las personas desem-

pleadas, los niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años) y las personas que cuentan con primaria incompleta o menos. La relación inversa entre mayor logro educativo y menor incidencia de la pobreza es clara. Completar la secundaria reduce a la mitad la probabilidad de ser pobre, y cursar dos o tres años de universidad prácticamente garantiza no ser pobre por ingresos.

Según el enfoque multidimensional, la pobreza mostró una reducción en los primeros años del período para el cual se tienen estimaciones, y luego un estancamiento alrededor del 20% de los hogares. En 2005, un 38% de estos estaba afectado por esa condición, cifra que casi duplicaba la obtenida por el método de ingresos. Luego del mínimo que mostró en 2017 (18,8%), aumentó a 19,1%, variación que no es estadísticamente significativa. Esto equivale a 298.630 hogares y 1.178.864 personas pobres.

Si bien las mediciones de pobreza por ingresos y multidimensional calculan las privaciones humanas, utilizan técnicas distintas, por lo que los hogares considerados como pobres en una estimación no necesariamente lo son en la otra. Del total de hogares del país, un 8,7% es clasificado como pobre por ambos métodos, un 12,3% es pobre solo por insuficiencia de ingresos y un 10,4% lo es por el enfoque multidimensional. Al primer grupo se le podría denominar “pobres crónicos”, pues están afectados simultáneamente por insuficientes ingresos y alta cantidad de privaciones.

Más información sobre la **pobreza y la desigualdad** puede encontrarse en la sección “Se agudiza vulnerabilidad de grupos de población cada vez más excluidos de las oportunidades” del “Balance de Equidad e integración social 2019” en el sitio www.estadonacion.or.cr

Si bien los problemas estructurales de la economía han entorpecido la generación de oportunidades, y con ello la posibilidad de superar la pobreza, existen procesos de alcance global que también

imponen retos en materia laboral. El mundo del trabajo cambia, y con él la necesidad de adaptaciones que el país no ha realizado para abordar los nuevos desafíos. Los avances productivos y tecnológicos inciden en la transformación de los mercados laborales y crean “zonas grises” en las relaciones de trabajo, que aumentan el problema –ya analizado– de falta de calidad y formalidad en el empleo nacional.

Una investigación efectuada para este Informe encontró indicios de que, al igual que muchos otros países, Costa Rica vive una transformación del mundo laboral. Cada vez hay más “zonas grises” en las relaciones de trabajo autónomo, que son dependientes desde el punto de vista económico, pero que legal y jurisprudencialmente se encuentran desprotegidas (cuadro 1.2). Tal es el caso de las personas que brindan servicios mediante plataformas tecnológicas, o aquellas que laboran para empresas ubicadas fuera del país y que no están adscritas a la seguridad social ni pagan impuestos en el territorio nacional. Esto significa que la normativa avanza a un ritmo más lento que las transformaciones del mundo del trabajo, lo cual podría deteriorar la calidad del empleo en los próximos años y generar una informalidad no necesariamente relacionada con pobreza, bajos ingresos o escasa calificación.

Más información sobre la investigación exploratoria acerca de las **relaciones laborales** puede encontrarse en la sección “Transformación del mundo del trabajo genera “zonas grises” en las relaciones laborales” del capítulo 2, “Miradas en profundidad en Equidad e integración social” que también puede descargarse en el sitio www.estadonacion.or.cr

La exclusión del criterio de sostenibilidad ambiental en las políticas públicas debilita la base material del desarrollo

La sostenibilidad en el uso y protección de la base material del desarrollo humano, el patrimonio de recursos naturales, depende directamente de la calidad

y profundidad de la política pública asociada a la gestión ambiental. Como ha reiterado este Informe en sus distintas ediciones, un uso insostenible de esa base material reducirá la capacidad de la sociedad costarricense para el progreso económico y el bienestar social.

En Costa Rica la gestión ambiental ha tenido dos caras: fortalezas en el ámbito de la conservación, especialmente en las áreas protegidas, que conviven con patrones insostenibles en el uso de los recursos y el territorio fuera de estas. En materia de conservación cabe indicar que, entre 2017 y 2018, la red de áreas silvestres protegidas mostró un leve aumento (de 2.777.173 a 2.784.765 hectáreas; Sinac-Minae, 2019), con la creación del Área Marina de Manejo Bahía Santa Elena. Esta modalidad ha tomado preponderancia en la última década, aunque porcentualmente no alcanza para cumplir el compromiso internacional que asumió el país en las llamadas Metas de Aichi, que plantean la protección de un 10% del territorio marino para el 2020 (la cobertura actual es de solo un 2,3%).

Como lo indicó el Vigésimo Informe (PEN 2014), es claro que la conservación es una condición necesaria, pero insuficiente, para la sostenibilidad del desarrollo humano. La apuesta por la conservación no evita la persistencia de un uso insostenible de recursos naturales estratégicos, con altos impactos ambientales. Los patrones de uso del territorio y los recursos potencian los riesgos, y la huella ecológica que generan no ha sido contenida por los esfuerzos de resguardo. Esta constatación, cada vez más evidente, pone de manifiesto uno de los puntos ciegos del estilo de desarrollo sobre el que urge actuar, aun cuando la coyuntura crítica que atraviesa el país concentre la atención de los actores políticos y sociales en otros temas.

Es crucial no perder de vista la necesidad de atender estas debilidades pues, ahí donde las políticas públicas no incorporan el criterio de la sostenibilidad, “se cosecha lo que se siembra”, es decir, se generan impactos negativos sobre el ambiente, que afectan de manera persistente los medios de vida, la infraestructura y la salud y vida humanas, con altos

Cuadro 1.2

Tipología de relaciones laborales

Laboralidad ^{a/}	Complejidad ^{b/}	
	Simples	Complejos
Laboral	Contratos laborales por ley Generales (tiempo definido, indefinido, ocasionales) Especiales (aprendizaje, por temporada o permanente de contratación discontinua, trabajo a domicilio, teletrabajo, trabajadores del mar, trabajo doméstico, mujeres y menores de edad, empleo público, colectivos, trabajo a destajo) Contratos laborales por jurisprudencia (conductores de taxi, contratos deportivos, corresponsales de medios de comunicación, distribución/agentes vendedores, carga y descarga de mercancías, centros de llamadas (call centers), profesionales liberales, altos ejecutivos)	Intermediario Grupos de interés económico Subcontratación En el sector público En el sector privado
Zona gris	Plataformas tecnológicas (UberEats, Glovo, Uber) Pasantías Educación dual Falso autónomo (contratos de obras, servicios profesionales, transporte) Correduría (de bolsa, bienes raíces o seguros)	Empresas de trabajo temporal Sociedades anónimas laborales Contratos de arrendamiento de vehículos relacionados con el trabajo en plataformas de transporte
No laboral	Arrendamiento de servicios Cooperativas Trabajo penitenciario	

a/ La “laboralidad” determina si, de acuerdo con la ley o la jurisprudencia, una relación es laboral o no. Cuando no existe claridad o certeza legal para calificarla se le considera una “zona gris”.

b/ La complejidad alude al número de partes que intervienen en el contrato y el tipo de responsabilidades laborales, directas o indirectas, que tienen o pueden llegar a tener. La relación es simple cuando es bilateral, entre contratante y contratado; es compleja cuando existe un nexo triangular (contratante, intermediario y contratado).

Fuente: Tomado del capítulo 2, a partir de Castro et al., 2019.

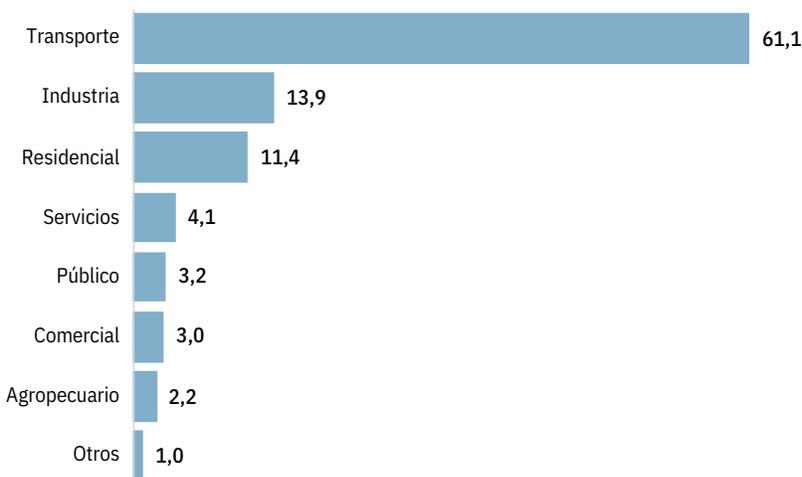
costos sociales y económicos. Esta edición provee datos y análisis que alertan sobre las consecuencias de la inacción.

Un primer ámbito que Costa Rica no resuelve, y sobre el cual no ha actuado de manera efectiva en las últimas tres décadas, es la creciente dependencia de los hidrocarburos como fuente de energía. Ciertamente el consumo energético ha crecido con menor intensidad durante la presente década (a partir de 2010), una noticia alentadora, pero la composición de las fuentes sigue siendo insostenible. En 2018 la mayor parte de la demanda se abasteció con derivados del petróleo (73,5%), seguidos por la electricidad (24,1%) y el coque (Sepse-Minae, 2019). Una vez más el consumo se concentró en los sectores transporte, industria y residencial, que en conjunto emplearon más del 85% del total de energía secundaria¹⁵ (gráfico 1.22).

El uso intensivo de hidrocarburos está asociado al tamaño del parque vehicular, que creció un 3,4% entre 2017 y 2018,

Gráfico 1.22

Distribución del consumo de energía secundaria, por sector. 2018 (porcentaje)



Fuente: Tomado del Balance de Armonía con la naturaleza, con datos de Sepse-Minae, 2019.

al registrar 1.711.834 unidades (Sepse-Minae, 2019). Ello se debe sobre todo al incremento en automóviles particulares y motocicletas. El país reproduce un sistema general de movilidad altamente generador de emisiones contaminantes y congestionamientos viales, con elevados costos para el desarrollo humano. Este tema se analizó a fondo en el capítulo especial del *Informe Estado de la Nación* 2018 y se amplía con nuevos estudios en la sección “Miradas a profundidad” de la presente entrega.

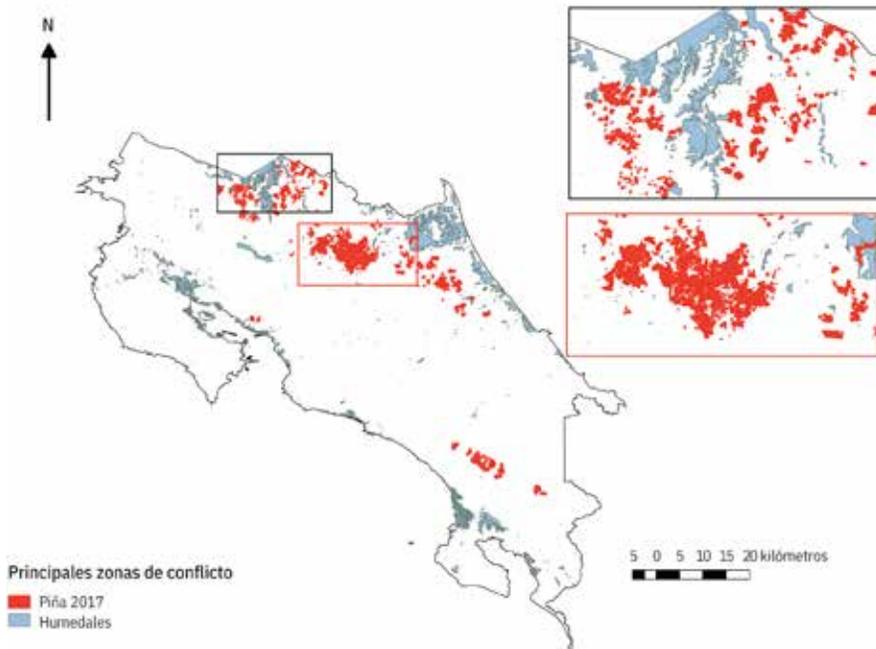
Un segundo ámbito no resuelto es la creciente presión que ejercen las actividades humanas sobre las áreas silvestres protegidas (ASP) y la vulnerabilidad de los ecosistemas ante ella. Para este Informe se estudiaron dos casos que documentan esa situación con evidencia muy precisa: el cultivo de la piña y la incidencia de una actividad ilícita, la siembra de marihuana.

La expansión piñera en el país, que ha convertido esa actividad en una de las más dinámicas del sector exportador, ha estado relacionada, en ciertas zonas, con invasión de riberas de ríos, zonas protegidas y ecosistemas sensibles. Un análisis espacial con la herramienta para el monitoreo de cambio de uso en paisajes productivos (Mocupp) elaborado con imágenes satelitales al año 2017 (mapa 1.1), encontró 3.824 hectáreas de cultivo de piña dentro de ASP y 16.385 en humedales (González, 2019a). La precisión del estudio permite constatar que el problema es severo, aunque no generalizable a toda la actividad. Ahora se sabe exactamente dónde y cómo se está dando este conflicto con la conservación ambiental. Los datos no solo retratan la situación, sino que pueden ser la base para una acción concertada entre los sectores público y privado, tendiente a remediar estas presiones.

Con respecto a las presiones originadas por el narcotráfico, González y Muñoz (2019) analizaron la distribución geográfica de las siembras de marihuana (*Cannabis spp*) erradicadas por las autoridades. Para ello utilizaron una base de datos georreferenciada del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), que contiene información sobre este tema para el período 2007-2018.

Mapa 1.1

Cultivos de piña y humedales. 2017



Fuente: González, 2019b, con datos de Prias-Cenat et al., 2019.

Desde la perspectiva ambiental, la presencia de estos cultivos dentro de zonas de resguardo evidencia las limitaciones en el cuidado del patrimonio natural. El 25,2% de los cultivos erradicados entre 2007 y 2018 se encontró en ASP (mapa 1.2), con un total de 5.245.553 plantas destruidas en 351.749 metros cuadrados. Esto equivale aproximadamente a 87 canchas de fútbol. Las plantaciones se agrupan en el sur de la vertiente del Caribe en ocho ASP, en especial en la Reserva Forestal Río Pacuare, la Zona Protectora del Río Banano, la Reserva Biológica Hitoy Cerere y, sobre todo, el Parque Internacional La Amistad (PILA); este último concentra el 81% de los cultivos eliminados dentro de ASP.

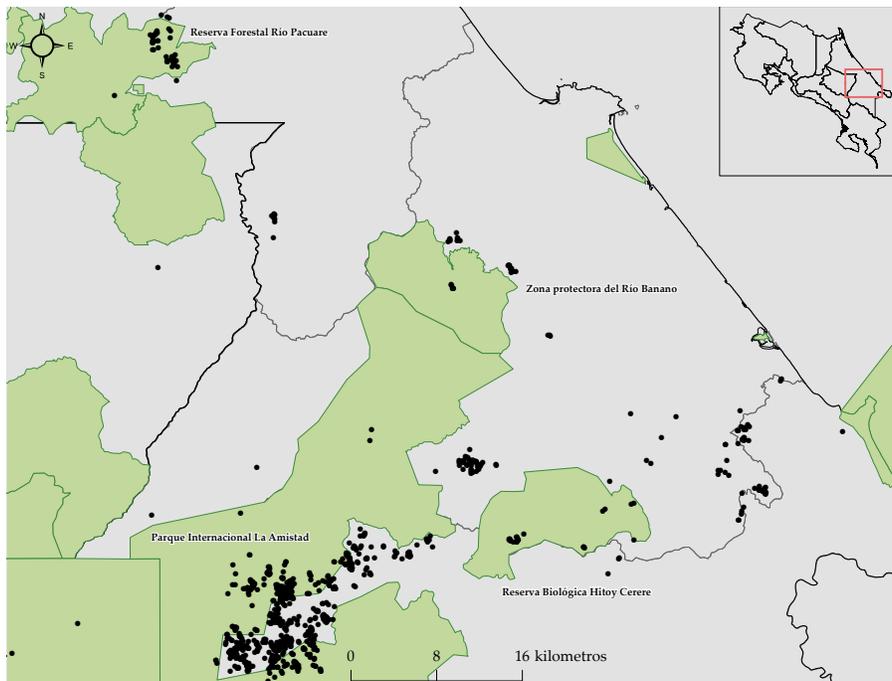
Según Corrales (2019), la superficie total de las ASP involucradas es de 415.174 hectáreas, para las cuales solo están asignados diez funcionarios del Sinac-Minae en las categorías de protección ambiental y manejo de áreas de conservación. De las ocho áreas, seis no cuentan con personal, y en el PILA hay siete personas, de las cuales solo una se

encarga de la zona Caribe, donde está el 70% de los cultivos registrados en el período. Esto refuerza la noción de que, pese a que quizás el área cubierta por esta actividad no es particularmente grande, hay serios problemas de cuidado que pueden acrecentarse con el tiempo si la presión aumenta.

Un tercer ámbito de rezago es el manejo de los recursos hídricos. En esta materia hay retos de gran magnitud, por las debilidades de la administración pública que han sido señaladas por varios estudios (CGR, 2018, PEN, 2018), así como por las desigualdades en acceso y consumo, y los riesgos futuros en torno a la disponibilidad y la calidad. Para estudiar tendencias de uso, este Informe analizó datos del servicio domiciliario del AyA (ente que cubre el 46,7% de la población total del país) y llevó a cabo un examen del sector residencial a nivel de distritos¹⁶. Estos se distribuyeron en diez conjuntos iguales (deciles), ordenados según su consumo. En 2017 el decil 10 de los distritos utilizó 121 veces más agua que el decil 1.

Mapa 1.2

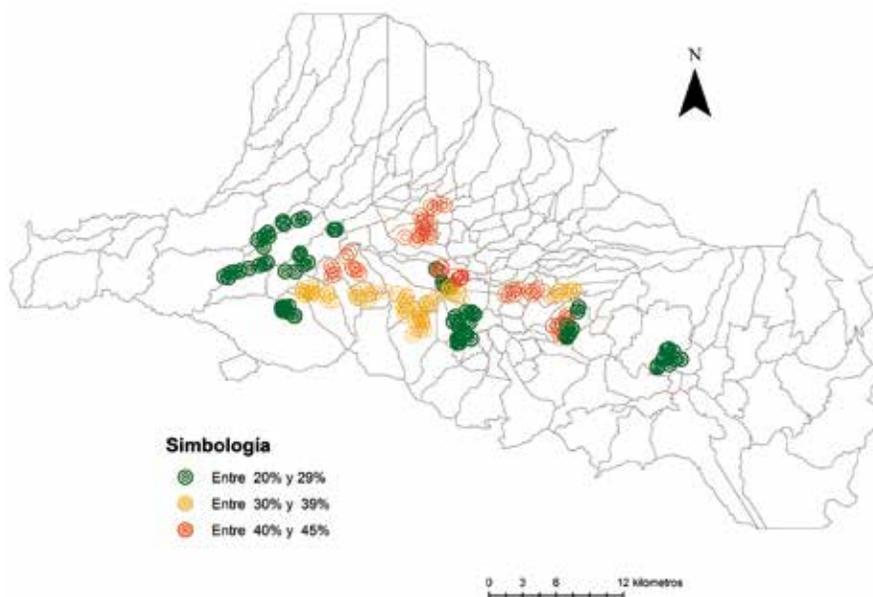
Cultivos de *cannabis* erradicados por las autoridades y áreas silvestres protegidas. 2007-2018



Fuente: González y Muñoz, 2019, con datos del ICD.

Mapa 1.3

Zonas de influencia de los condominios y apartamentos analizados en la GAM, según aumento en tiempos de viaje. 2015-2019



Fuente: Sánchez, 2019.

Sin duda, el desafío central en la gestión de este recurso estratégico, desde la perspectiva ambiental, tiene que ver con las aguas residuales. El tanque séptico sigue predominando como la opción más utilizada por la población para dar tratamiento a las excretas: 75,4% de los hogares. El 22,9% descarga en alcantarillas o cloacas (de las cuales solo un 14% recibe tratamiento), un 1,4% usa letrinas y un 0,3% evacúa a cielo abierto (Mora y Portuñez, 2019).

Más información acerca de las **presiones sobre las ASP y el uso del recurso hídrico** puede encontrarse en las secciones “En el balance, se mantiene un uso insostenible de los recursos estratégicos” y “La política pública es un factor decisivo en el tipo y nivel de impacto ambiental” del “Balance de Armonía con la Naturaleza 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Finalmente, un cuarto ámbito no resuelto de la gestión ambiental es la falta de planificación y ordenamiento territorial, tanto en la Gran Área Metropolitana (GAM) como en las llamadas ciudades intermedias. El Informe ha dado seguimiento a este tema en sus últimas tres ediciones, con datos y análisis que documentan los patrones desordenados de crecimiento de los centros urbanos. Ha indicado que la ubicación de áreas residenciales y centros de trabajo no ha seguido una lógica que considere la sostenibilidad, ni mucho menos los problemas de transporte y movilidad que ello implica para la población (PEN, 2017 y 2018).

En la presente edición se efectuaron estudios específicos sobre la GAM que generaron nuevo conocimiento sobre esta problemática. La información reciente permite identificar un cambio paulatino hacia un crecimiento urbano que enfatiza más en la construcción vertical y, en general, en una mayor densidad (sobre todo condominios, apartamentos y urbanizaciones).

Aunque esta densificación puede considerarse positiva, se ha constatado que en las cercanías de los lugares donde

se concentran las construcciones más densas, paralelamente se registran grandes aumentos en los tiempos de viaje. Un trabajo realizado para esta edición georreferenció de manera directa 215 condominios en los 25 distritos que agruparon el 90% de las construcciones de este tipo durante el período 2013-2018. A cada condominio se le definió un área de influencia de dos kilómetros por carretera y se estimó cuánto crecieron los tiempos de traslado en el tramo demarcado, en los últimos cinco años.

En promedio, los tiempos de viaje en estas áreas aumentaron en un 31,6% (mapa 1.3 en página 59). No se puede afirmar que existe una relación causal, pero sí hay evidencia de que ambos factores se presentan de manera simultánea y ello permite hacer dos afirmaciones: que la densificación del desarrollo urbano no está aliviando el problema del transporte y la movilidad en la GAM, y que es urgente planificar estos procesos de forma paralela.

Más información acerca del análisis sobre los **problemas de movilidad y la densificación urbana** puede encontrarse en la sección “Densificación de la GAM no está aliviando los problemas de movilidad” del capítulo 4 de este Informe. La investigación de base también puede descargarse del sitio www.estadonacion.or.cr

Mensaje 3

La resiliencia de la democracia costarricense está bajo asedio, por factores internos y externos que presionan la estabilidad política

El cuarto “punto ciego” o debilidad estructural del estilo de desarrollo del país, que en esta coyuntura amerita una atención aparte, son los serios problemas de representación y funcionamiento político de la democracia costarricense a lo largo del siglo XXI, y que han sido documentados en diversas ediciones de este Informe. En una coyuntura crítica como la actual, estos problemas se intensifican,

lo que plantea nuevas dificultades para la gobernanza.

Ciertamente, en términos comparativos Costa Rica tiene una democracia madura, una economía de ingreso medio y una sociedad con un nivel alto de desarrollo humano, que se encuentra en un sendero de lento crecimiento económico y social (PEN, 2015). A la vez, enfrenta crecientes problemas de sostenibilidad de su régimen de bienestar, un pilar de su estabilidad social y política (PEN, 2017 y 2018). En Centroamérica, aunque es evidente que ha sido sobrepasada por Panamá en materia de crecimiento económico, conforma con esa nación un espacio binacional de gobernanza democrática, en medio de una región que muestra serias regresiones y conflictos políticos (PEN, 2016).

No obstante, fuertes amenazas, tanto internas como externas, ponen a prueba la resiliencia histórica de la democracia costarricense. El análisis que se presenta en los siguientes apartados permite visualizar la necesidad de evitar un deterioro de la calidad de la democracia, sobre todo en el complejo escenario descrito en este capítulo. En la exposición de este mensaje se examinan varios aspectos de la evolución reciente en este ámbito, en particular desde la perspectiva del apoyo ciudadano.

Creciente escepticismo ciudadano hacia la democracia reduce los márgenes de maniobra del sistema político y constituye una amenaza latente para la estabilidad

En los últimos cuarenta años en Costa Rica se han erosionado los niveles promedio de apoyo ciudadano a la democracia. Esta tendencia se expresa en cambios desfavorables en los indicadores de respaldo (o rechazo) al sistema. Hasta 1999 la sociedad costarricense estaba compuesta mayoritariamente por grupos que tenían una firme creencia en la superioridad normativa del régimen democrático, aunque con grados variables de tolerancia política. Sin embargo, en las dos primeras décadas del presente siglo, la comunidad se tornó más escéptica y empezó a mostrar actitudes contradictorias, ambivalentes, hacia la democracia.

Esta evolución ha reducido sustancialmente la reserva de legitimidad democrática que tenía Costa Rica para sortear episodios críticos de inestabilidad interna y externa, y que le permitió enfrentar las agudas crisis económicas y políticas de los años ochenta del siglo XX. La pérdida de apoyo aumenta la vulnerabilidad de la democracia nacional en un momento histórico cargado de riesgos y amenazas. En el capítulo 5 de este Informe se realiza una exploración novedosa sobre la composición, la naturaleza y los cambios a lo largo del tiempo en el respaldo ciudadano a la democracia, cuyos resultados más generales se resumen en este apartado.

Para la investigación se utilizaron los datos de las encuestas del Barómetro de las Américas, de la Universidad de Vanderbilt en Estados Unidos, correspondientes al período 1973-2018, algunas de las cuales no estaban disponibles de previo y fueron analizadas especialmente para este trabajo. El procedimiento empleado tuvo tres pasos. El primero fue seleccionar las variables clave para el estudio. Se adoptó el esquema desarrollado por el profesor Mitchell Seligson, el cual se centra en dos variables: el apoyo al sistema y la tolerancia política.

El segundo paso fue la identificación y clasificación de los perfiles extremos de apoyo o rechazo a la democracia. Por un lado, están los individuos que respaldan con fuerza el sistema y la tolerancia política, a los que se denominó *demócratas liberales*, y en el lado opuesto están los antidemócratas o *autoritarios*, que expresan opiniones contrarias y prefieren un régimen dictatorial. El tercer paso fue determinar todas las combinaciones posibles entre el apoyo al sistema y la tolerancia, pues el respaldo a la democracia no tiene un comportamiento binario, es decir, no es un asunto de apoyo total o rechazo total, sino que hay diversas intensidades. Lo mismo ocurre con la tolerancia política. Con esta consideración, se efectuó una tipología de perfiles de apoyo (o rechazo) al sistema.

De veinticinco perfiles posibles creados con la combinación de apoyo al sistema y nivel de tolerancia, se seleccionó un conjunto más reducido de perfiles de interés, a partir del cumplimiento de

dos condiciones. Desde el punto de vista cualitativo, que la combinación específica de estos elementos expresara una actitud política claramente discernible en términos de un sistema de pensamiento relevante para el análisis de la democracia. Desde el punto de vista cuantitativo, un criterio subsidiario, se valoró que la cantidad de personas que mostraran cada perfil de apoyo (o rechazo) a la democracia fuera distinta a cero en la mayoría de las mediciones disponibles.

Una vez aplicados estos criterios, se identificaron cinco perfiles adicionales con intensidades intermedias de apoyo a la democracia, los que se agregaron a los dos perfiles extremos antes mencionados (cuadro 1.3). Entre ellos destacan los *ambivalentes*, que muestran niveles intermedios de apoyo al sistema y de tolerancia política; los *demócratas “iliberales”*, con alto apoyo al sistema y baja tolerancia; los *anarquistas*, que tienen bajo apoyo al sistema y alta tolerancia, y los *demócratas semiliberales*, con alto apoyo al sistema pero niveles intermedios de tolerancia política.

Con base en este abordaje analítico se estudió la evolución del apoyo a la democracia en Costa Rica a lo largo de cuatro décadas (de 1978 a 2018). El principal hallazgo es un cambio fuerte y negativo en las preferencias ciudadanas.

Para comprender la magnitud de este cambio es necesario describir primero el panorama actual. En 2018, poco menos de un tercio de la ciudadanía era *ambivalente* (28%), el perfil que conformaba el grupo más grande. Se trata de personas que tienen actitudes contradictorias sobre la democracia liberal. Uno de cada cinco costarricenses es *demócrata semiliberal* (18%), lo cual significa que combina un alto apoyo al sistema con una tolerancia media de las diferencias de opinión. Le siguen los *liberales semidemócratas* (14%), que privilegian la tolerancia sobre el apoyo al sistema. Los *demócratas liberales* (12%), los *demócratas ideales* en términos normativos, son el cuarto grupo en importancia.

Por otra parte, los grupos que más cuestionan la democracia son relativamente pequeños. Los *demócratas “iliberales”*, entre quienes prevalece el apoyo

Cuadro 1.3

Arquetipos de democracia seleccionados

Arquetipo	Apoyo al sistema	Tolerancia
Demócratas liberales (DL)	Alto	Alta
Demócratas semiliberales (DSL)	Alto	Media
Demócratas “iliberales” (Dilib)	Alto	Baja
Liberales semidemócratas (LSD)	Medio	Alta
Ambivalentes (AMB)	Medio	Media
Anarquistas (ANAR)	Bajo	Alta
Autoritarios (AUT)	Bajo	Baja

al sistema por sobre la tolerancia, los *autoritarios* y los *anarquistas* reúnen, en conjunto, tan solo el 4% de la ciudadanía.

Hace cuarenta años, la situación era muy distinta. En 1978, cuatro de cada diez costarricenses eran *demócratas semiliberales* y uno de cada cuatro era *demócrata liberal*. Esto significa que estos perfiles, los dos más favorables para la democracia, aglutinaban a dos terceras partes de la ciudadanía (66%). El tercer segmento de relevancia era el de los *ambivalentes*, pero con un lejano 10% de la población. Por su parte, los *liberales semidemócratas* y los *demócratas “iliberales”* concentraban un 9%. Finalmente, en esa época ninguna persona se identificaba como *autoritaria* o *anarquista*.

En cuatro décadas, pues, la distribución de los demócratas y antidemócratas experimentó cambios de gran magnitud y calado (gráfico 1.23). En una primera etapa, que va desde finales de los años setenta, los ochenta y hasta finales de siglo, la sociedad costarricense estaba compuesta mayoritariamente por *demócratas semiliberales* y *demócratas liberales*. Por esta razón, cualquier factor exógeno que en ese período pusiera en riesgo la estabilidad democrática (crisis económica de los ochenta y guerras en Centroamérica) se enfrentaba con un sistema político que poseía una fuerte reserva de legitimidad en la ciudadanía. Sin embargo, en las dos primeras décadas del presente siglo la sociedad ha transitado, gradual pero progresivamente, hacia una

comunidad en la que destacan los *ambivalentes* y los *demócratas semiliberales*, con una gran variedad de otros perfiles relativamente pequeños.

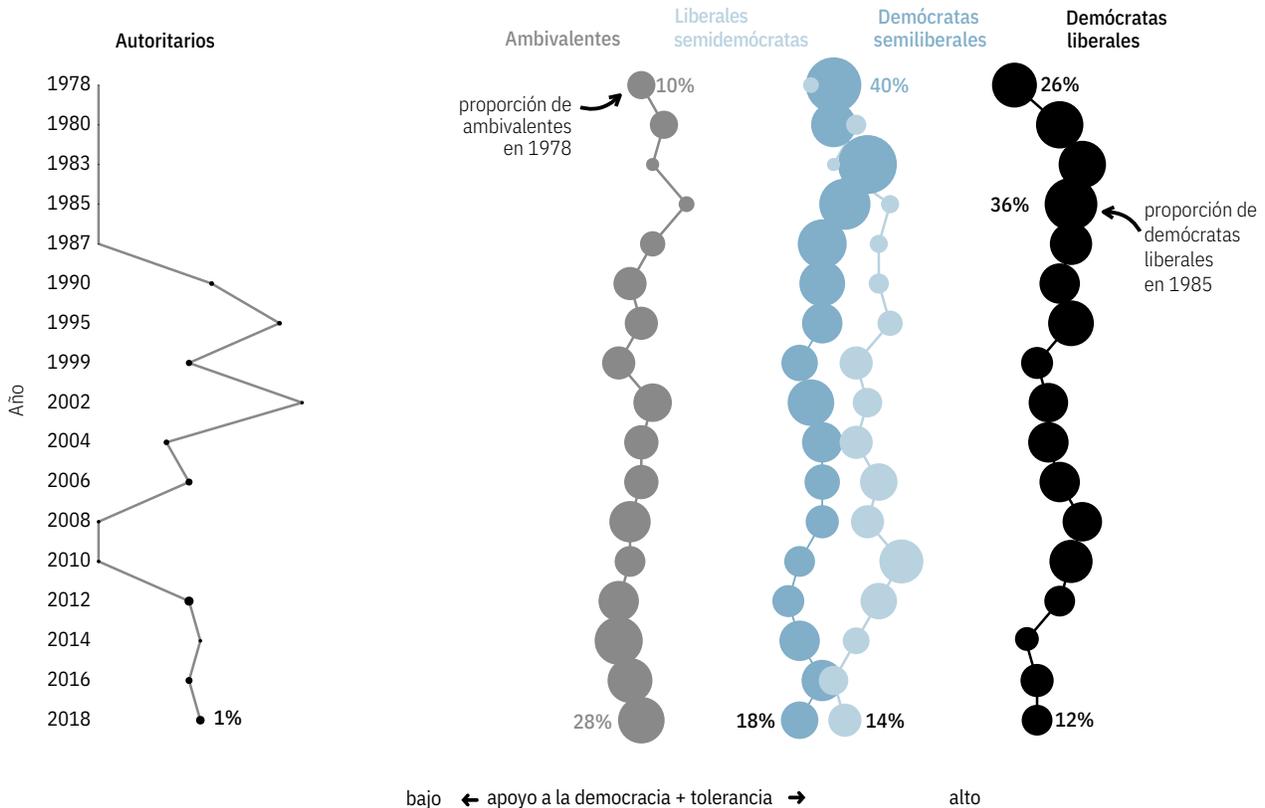
En la actualidad, la base social de los perfiles de apoyo a la democracia es heterogénea, es decir, los individuos que adhieren a una forma de pensar sobre el sistema no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social en particular. Sin embargo, hay algunos rasgos distintivos. Entre los *demócratas liberales* las características dominantes son ser de sexo masculino, mayor de 55 años, con educación universitaria y residente de zonas urbanas. En 1983 en este grupo predominaban mujeres y menores de 34 años. Su ideología es de centro-derecha, pero en 1978 estaba mucho más a la derecha (73 versus un puntaje actual de 58 en una escala de 0 a 100). Su participación electoral más allá del voto se ha reducido y su evaluación del gobierno se ha deteriorado.

Entre los *ambivalentes* sobresalen, en 2018, las mujeres, jóvenes, personas con instrucción primaria o secundaria y los ubicados a la izquierda del espectro político. En cambio, en 1983 este grupo estaba compuesto principalmente por hombres y personas con ideología de derecha. Su participación electoral ha declinado, pero su evaluación de la gestión gubernamental no ha cambiado (gráfico 1.24).

Así pues, la actual distribución de las actitudes ante la democracia entraña riesgos políticos, en la medida en que se ha

Gráfico 1.23

Distribución de los principales perfiles de apoyo (rechazo) a la democracia. 1978-2018



Fuente: Tomado del capítulo 5, con datos de la Encuesta “Barómetro de las Américas”, de Lapop.

erosionado la reserva de legitimidad del sistema. Sin embargo, por ahora se trata de riesgos latentes. En primer lugar, la intensidad del apoyo en cada uno de los perfiles (intensidad intraperfil) no ha variado a lo largo de tres o cuatro décadas. En otras palabras, los *demócratas liberales* o semiliberales no han disminuido la intensidad de su preferencia. En segundo lugar, una señal preocupante sería que, incluso en los perfiles de mayor afinidad con la democracia, se identificaran caídas drásticas en la validez que las personas atribuyen a los tres mitos fundacionales de la comunidad nacional: Costa Rica vista como un país libre y democrático, pacífico y protector de la naturaleza (PEN, 2017). La evidencia corrobora que entre los *demócratas liberales* y los *demócratas semiliberales* la creencia en los pilares de la sociedad política sigue siendo robusta y no parece estar en peligro.

Por último, una noticia aun peor sería que los *ambivalentes* y otros grupos con actitudes antisistema estuvieran activados y movilizados políticamente, con el objetivo de debilitar la democracia. En este sentido, la información recabada demuestra que el activismo de estos arquetipos no es mayor que el registrado por los perfiles que más apoyan la democracia, lo cual quiere decir que estos, aunque debilitados, siguen teniendo el “juego democrático” bajo control.

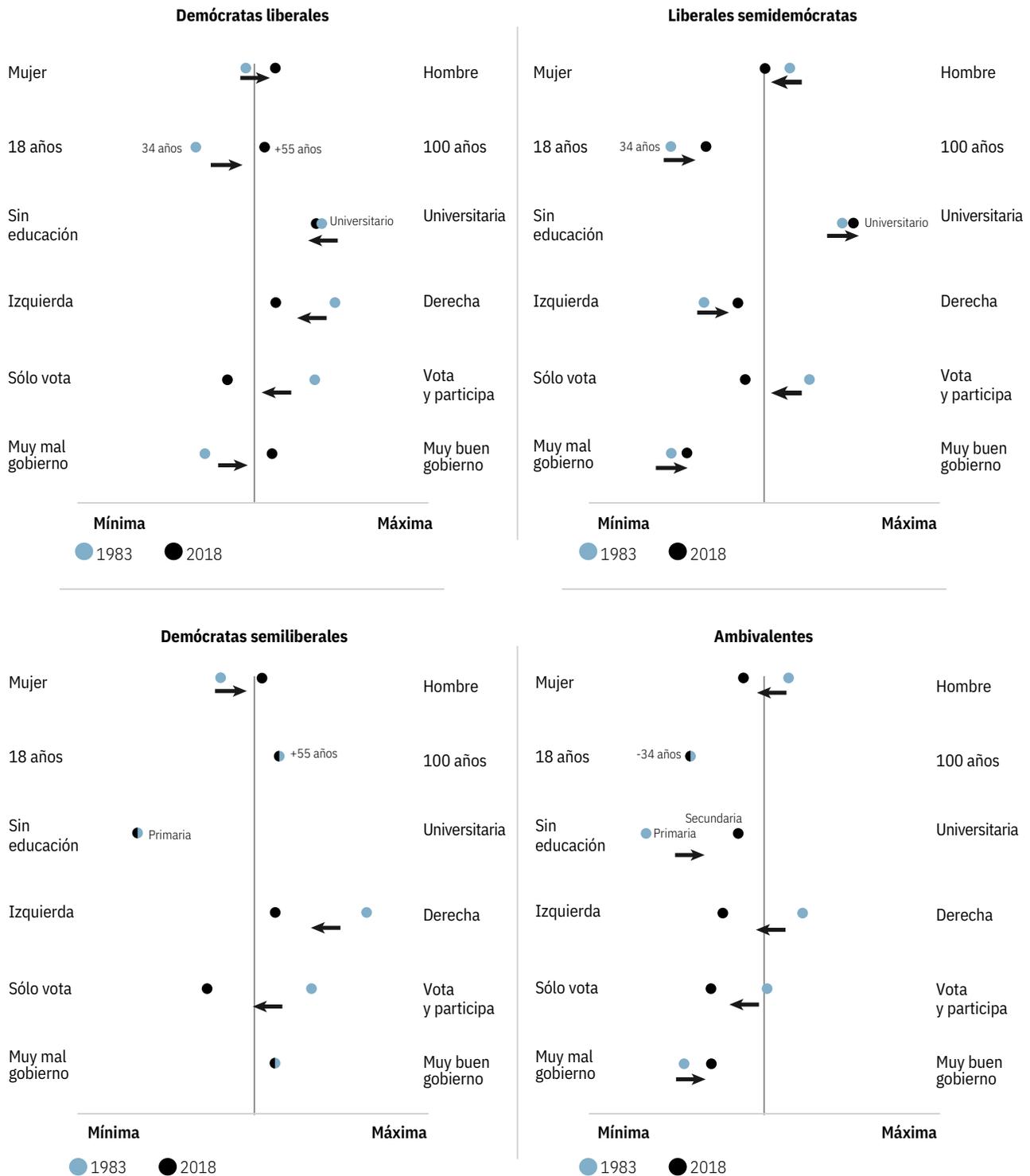
Más información sobre el apoyo a la democracia puede encontrarse en el capítulo 5, “Miradas en profundidad en Fortalecimiento de la democracia”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Tendencias internacionales profundizan los problemas políticos de la democracia y el Estado costarricenses

La erosión en la legitimidad del sistema político costarricense no ha cambiado, hasta el momento, un dato fundamental: en términos comparativos, el sistema ha mostrado una notable resiliencia. Ha logrado mantener la estabilidad económica y política, pese al fuerte crecimiento de la desigualdad social, las adversas condiciones de gobernanza, un lustro de bajo y decreciente dinamismo económico con poca generación de empleo formal y, en época reciente, los efectos de un severo desequilibrio fiscal. Además, como se documentó en páginas anteriores, ha producido respuestas de política pública que evitaron (pero no han eliminado el peligro de) una crisis económica y tampoco ha experimentado graves episodios

Gráfico 1.24

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



Fuente: Tomado del capítulo 5, con datos de la Encuesta “Barómetro de las Américas”, de Lapop.

de inestabilidad política. A diferencia de otras democracias, fuerzas populistas o abiertamente autoritarias no han tomado el control del gobierno y, salvo brotes aislados de xenofobia, la convivencia democrática se caracteriza por el pluralismo y la tolerancia hacia las minorías.

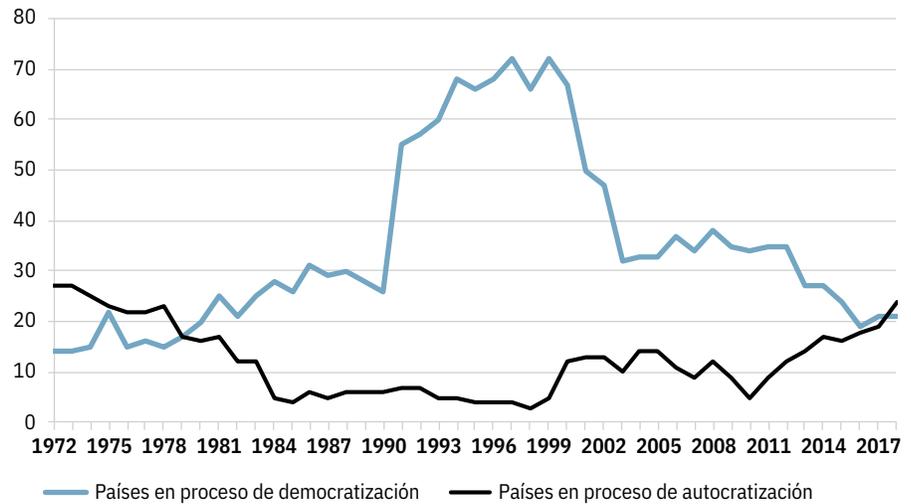
No obstante, el contexto internacional en que navega la democracia es hoy más complejo que a inicios de siglo. Para empezar, el deterioro del apoyo al sistema no es exclusivo de Costa Rica. En buena parte del mundo se vive una etapa de debilitamiento de los pilares de esta forma de convivencia. Incluso se habla de que la democracia está “arrinconada” y bajo fuertes presiones, aun en los países más avanzados (Lapop, 2017). El malestar ciudadano, las noticias falsas, el populismo y las desigualdades socioeconómicas, han deteriorado severamente el respaldo popular al sistema, sus valores e instituciones (Vargas Cullell, 2019). En los últimos años, según el reporte sobre indicadores de la democracia *Varieties of Democracy* (V-Dem), son más las naciones que han experimentado retrocesos democráticos (24) que las que registran avances (21), una situación muy distinta a la prevaleciente en décadas anteriores (gráfico 1.25).

Luego de un esperanzador proceso de democratización que abarcó a un amplio grupo de países, sobre todo latinoamericanos, se vislumbraba un futuro promisorio. En esas sociedades fue posible no solo alcanzar un conjunto de condiciones mínimas para garantizar elecciones limpias, libres y periódicas, sino que también se avanzó en materia de separación de poderes, Estado de derecho y libertades para un ejercicio pleno de la libre opinión. Si bien esos logros no garantizaban en todos los casos la existencia de democracias maduras, sí constituían pasos en la dirección correcta. Asimismo, las democracias consolidadas no daban señales de deterioro o signos preocupantes.

Lamentablemente, tres décadas más tarde se observa un escenario no deseado: múltiples retrocesos políticos en decenas de países sobrepasan los progresos en otros. Hasta hace poco tiempo las democracias consolidadas jugaban un rol

Gráfico 1.25

Cambios en el índice de democracia liberal en países que experimentaron modificaciones significativas. 1972-2018



Fuente: V-Dem Institute, 2019.

crucial en el concierto de las naciones, al contrarrestar los ímpetus y derivas antidemocráticas que tenían lugar en no pocas sociedades. No fue sino hasta mediados de la presente década que el panorama cambió de manera radical. Además, los retrocesos en sistemas políticos que se creían camino a su consolidación democrática se han visto, paradójicamente, acompañados por preocupantes regresiones en las democracias maduras. La combinación inédita de estos dos factores tiene profundas repercusiones para la estabilidad política local y global, pues han proliferado sistemas que no son democracias en su versión clásica, pero tampoco pueden catalogarse como regímenes autoritarios (Schedler, 2002 y 2013; Diamond, 2002; Levitsky y Wan, 2002 y 2010).

Costa Rica no escapa a esta ola debilitadora de la democracia de alcance global y enfrenta, en este sentido, un entorno cada vez más hostil. Hoy son escasas las buenas experiencias internacionales para resolver crisis de representación política como la que aqueja al país, por lo que será necesario encontrar respuestas innovadoras a este problema sin recurrir a la adaptación de fórmulas que han sido exitosas

en otras latitudes. Una vez más la democracia costarricense está a prueba. El tiempo dirá si los actores políticos fueron capaces de diseñar y aplicar mecanismos para aumentar la legitimidad perdida. Este Informe da cuenta de que, contrario a lo que se preveía, el sistema político reaccionó a tiempo para evitar una crisis. Si lo hizo en las peores circunstancias posibles, podría aprovecharse ese impulso para atacar los fundamentos sobre los que se construyó ese escenario.

En otro orden de ideas, habida cuenta de la distribución actual de las preferencias por la democracia en Costa Rica, cabe preguntarse ¿es muy distinta a la de otros países del continente? Una de las virtudes de la tipología creada para esta contribución es su carácter comparativo. Los criterios utilizados para clasificar a los individuos en los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia son aplicables a cualquiera de los países incluidos en la encuesta Barómetro de las Américas. El principal hallazgo de este ejercicio es que, hoy en día, la democracia costarricense no es excepcional en materia de legitimidad del sistema político.

Al aplicar la metodología para la construcción de los perfiles de apoyo en todas

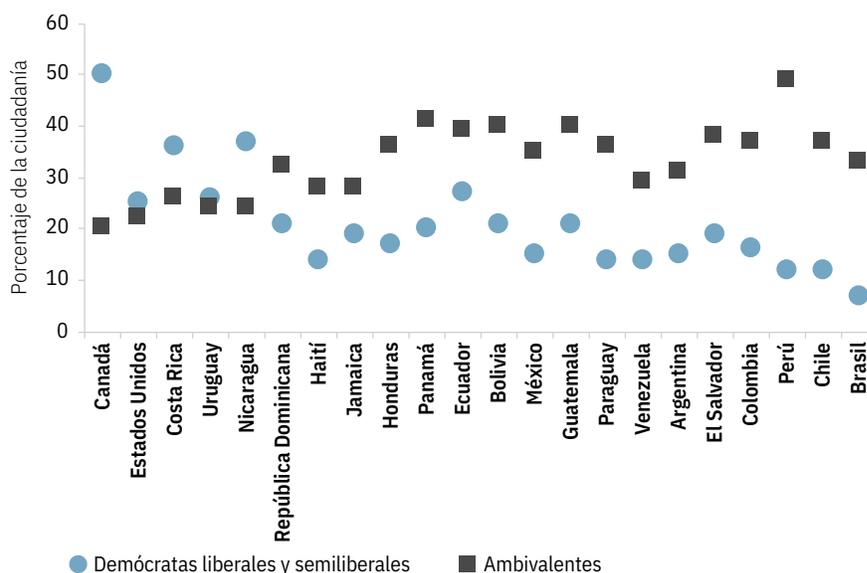
las naciones de las Américas, sobresalen dos resultados. En este caso el análisis recae en dos grupos: los *ambivalentes* y la suma de *demócratas liberales* y semiliberales, que son las personas más comprometidas con la democracia. En primer lugar, los *ambivalentes* son bastante más numerosos en casi todos los países del continente y en las Antillas Mayores. Su presencia se observa sobre todo en Perú, Panamá, Guatemala y Bolivia. Costa Rica pertenece a un pequeño conjunto de naciones en las que la ciudadanía afín al sistema es claramente mayor que el porcentaje de escépticos, una situación similar a la de Uruguay, pero a una amplia distancia de Canadá, donde la ciudadanía apoya con más fuerza la democracia. En segundo lugar, en varios países la proporción de los individuos que respaldan el sistema no llega siquiera al 20% de la población (gráfico 1.26). Tómese nota de que este análisis es un tanto diferente al presentado en el capítulo 5, debido a la decisión de unir a los *demócratas liberales* y semiliberales en un solo grupo.

Desde la óptica de los intereses nacionales, la situación prevaleciente en la región latinoamericana, y en el entorno más inmediato, el centroamericano, es desfavorable. Por una parte, en tres o cuatro décadas los procesos de democratización no produjeron mayorías ciudadanas con fuertes creencias en la legitimidad del sistema. En otras palabras, la democracia no trajo consigo más demócratas. Por otra parte, en las sociedades con mayor presencia de grupos afines al sistema, como en Costa Rica, los fieles demócratas migran hacia el escepticismo y la ambivalencia, mas no necesariamente, al menos por ahora, al eje de la antide-mocracia.

Se sabe que toda democracia, como cualquier sistema político, está expuesta a *shocks*, unos originados en crisis económicas, otros causados por factores políticos como escándalos de corrupción y la desconfianza hacia los gobernantes; otros tienen causas externas difíciles de anticipar y esquivar. Sin embargo, algunos sistemas son más vulnerables que otros, debido sobre todo a la presencia –o no– de un recurso estratégico que no siempre está disponible en la misma

Gráfico 1.26

Perfiles de apoyo ciudadano en los países de las Américas: peso de los demócratas liberales y semiliberales y de los ambivalentes^{a/}. 2016-2017



a/ No se incluyeron los países de las Antillas Menores.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta “Barómetro de las Américas”, de Lapop.

proporción cuando requiere ser activado: la legitimidad que la ciudadanía le atribuye al sistema, una reserva que ayuda a los gobiernos democráticos a sortear los problemas.

En teoría, una sociedad con una larga trayectoria democrática acumula una reserva mayor que un régimen más joven o que a lo largo de su historia ha sido inestable. Sin embargo, esa reserva de legitimidad no es indeterminada ni infinita. Llegado el momento de activarla, es la ciudadanía, con sus actitudes y comportamientos, la que materializa o no este recurso estratégico. En otras palabras, las sociedades pueden “navegar las crisis” siempre y cuando su acervo de legitimidad se los permita. Si la reserva es sólida, las democracias salen fortalecidas y, en circunstancias adversas, pueden recurrir a ella para aminorar la turbulencia política. Si la reserva es insuficiente, los *shocks* pueden impactar con fuerza la estabilidad del sistema. Desde esta perspectiva, Costa Rica sigue manteniendo una situación relativamente más favorable que la mayoría de los países

de la región, lo que refuerza su resiliencia frente a los problemas económicos y sociales. No obstante, como se ha visto, la reserva de legitimidad se ha erosionado de manera significativa en las últimas cuatro décadas.

Más información acerca del análisis sobre el apoyo a la democracia puede encontrarse en el capítulo 5, “Miradas en profundidad en Fortalecimiento a la democracia”, el cual además puede descargarse en el sitio www.estadonacion.or.cr

Oportunidades para la acción: márgenes son reducidos, pero existen

Esta segunda sección del capítulo presenta un conjunto de oportunidades de acción para enfrentar la coyuntura crítica que atraviesa el país, en aquellos temas en los que el Programa Estado de la Nación (PEN) ha reunido información sustan-

cial y novedosa, suficiente para alimentar nuevas estrategias. Estas oportunidades están asociadas a asuntos que, de atenderse, generarían mejoras importantes en el desarrollo humano y en la calidad de la democracia. Dada la situación actual, es indispensable aprovechar herramientas como las que aquí se presentan, para evitar escenarios traumáticos como los experimentados durante la crisis económica de inicios de los años ochenta el siglo pasado.

Esta sección tiene un carácter más propositivo, basado en un enfoque de investigación aplicada, cuyo propósito es alimentar la deliberación pública y la toma de decisiones sobre asuntos relevantes para el desarrollo humano. El alcance de esta perspectiva es acotado pues, como se indicó en la sección introductoria, no en todos los temas los estudios han podido avanzar a tal punto que permitan ofrecer insumos para diseñar iniciativas ciudadanas y de política pública. Además, el Informe no hace recomendaciones específicas acerca de los cambios requeridos. El PEN aporta herramientas, pero entiende que las medidas concretas deben ser acordadas por medio de los mecanismos democráticos para la acción política.

En esta oportunidad, la sección propositiva se concentra en dos grandes áreas, a cada una de las cuales el Informe dedica un mensaje clave. El primero es de índole estructural: aborda ámbitos descuidados del desarrollo humano, pero de gran relevancia para, en una coyuntura crítica, crear nuevas oportunidades laborales y empresariales mediante políticas de fomento productivo con enfoque regional y sectorial, y propiciar una mejor calidad y pertinencia de la política pública en temas de importancia estratégica.

El segundo mensaje alude a un asunto más coyuntural. A partir de los resultados de investigaciones realizadas en el ámbito del fortalecimiento de la democracia, el Informe advierte a los actores políticos sobre la necesidad de asumir ciertas reglas de comportamiento para manejar los inevitables disensos sobre las prioridades actuales de la acción pública, tratando con cuidado la frágil situación política y abriendo paso a decisiones que

enfrenten los riesgos y amenazas y utilicen al máximo la evidencia científica como guía. Asimismo, identifica una oportunidad de trabajo en la Asamblea Legislativa, poco vista hasta el momento debido a la falta de estudios previos, para aprobar prioridades de política pública sobre la base de acuerdos multipartidistas.

Al igual que en la sección previa, esta se organiza a partir de los mensajes clave que sintetizan las consideraciones anteriores. Cada mensaje tiene un apartado propio, en el cual se expone la evidencia que le da sustento.

Mensaje 4

Atacar las brechas territoriales y sectoriales que parten al país es central para potenciar el desarrollo humano

El manejo de una coyuntura crítica implica, además de sortear los riesgos inmediatos, la creación de condiciones que en forma paralela permitan atender las debilidades de fondo del estilo de desarrollo. Este esfuerzo es indispensable para evitar “ciclos perversos” de alivio y agravamiento de problemas que, sin necesariamente precipitar una crisis económica, impidan avances sustantivos en la productividad y la equidad social del país.

A partir de nuevas fuentes de información y análisis, un conjunto de investigaciones realizadas para esta edición proporciona elementos de juicio para pensar estrategias distintas que ayuden a remover obstáculos y lograr que Costa Rica recupere una senda de rápido progreso (y mayor sostenibilidad) en su desarrollo humano. Esos estudios sugieren que, actualmente, la prioridad de política pública no es solo reactivar la economía, sino ejecutar políticas de fomento productivo con perspectiva regional y sectorial, y aplicar nuevas herramientas para apoyar la iniciativa empresarial. Sin duda la reactivación es central, pero por sí misma no resuelve la desconexión entre crecimiento y empleo propia de la estructura productiva del país, ni las brechas de productividad entre sectores y regiones.

Por otra parte, el conocimiento generado durante la preparación de este Informe indica que es posible mejorar la calidad de la gestión pública sin expandir el gasto y la inversión. Este tema se aborda en dos ámbitos de la política pública. En el de la política social se demuestra que la inteligencia de datos aplicada a nuevas fuentes de información permite diseñar intervenciones más eficientes y diferenciadas. En efecto, mediante ejercicios incipientes en esta línea, se constató la posibilidad de crear esquemas más flexibles y articulados entre el Gobierno Central y las municipalidades, que brinden mayor eficacia y se adapten a las restricciones que impone un escaso margen fiscal, sin desatender las necesidades de la población más pobre y vulnerable. Ello contribuiría a enfrentar el riesgo, documentado en este Informe, de que la inversión social se haga más regresiva. En el ámbito de la gestión territorial hay nuevas herramientas para identificar focos de acción urgente en materia de movilidad y transporte en la Gran Área Metropolitana, y de ordenamiento territorial por parte de los gobiernos locales.

Con base en las consideraciones anteriores, el desarrollo del cuarto mensaje clave se organiza en tres apartados. El primero presenta los hallazgos de las investigaciones sobre fomento productivo. El segundo profundiza en el potencial de las municipalidades para generar mayor desarrollo humano. Y el tercero plantea dos aportes concretos que ayudan a perfilar respuestas públicas distintas a problemas concretos, a partir de la inteligencia de datos.

Las diferencias en los tejidos productivos regionales y sectoriales obligan a respuestas específicas de fomento productivo

El estilo de desarrollo del país, implantado tras la crisis de los años ochenta, creó una estructura dual, compuesta por una “nueva economía” y una “vieja economía” escasamente vinculadas entre sí, como ha sido documentado por Informes anteriores y señalado en el segundo mensaje clave de esta edición. Esta importante constatación motivó al PEN, hace ya

varios años, a solicitar la implementación de políticas de fomento que promuevan los encadenamientos productivos y laborales entre ambos sectores, como una manera de cerrar las brechas existentes en la economía nacional.

Esta recomendación no ha perdido validez con el paso del tiempo. De hecho, adquiere una relevancia aun mayor en la actual coyuntura de desaceleración económica e insuficiente generación de empleo. No obstante, su aplicación ha sido afectada, entre otros factores, por la falta de datos específicos que contribuyan al diseño de intervenciones ajustadas a las necesidades de los territorios. Por ejemplo, en sus análisis sobre la estructura productiva, el PEN ha corroborado el bajo dinamismo de la actividad agropecuaria orientada al consumo interno, pero no se ha contado con información sistemática sobre la distribución territorial de este sector, que permita identificar las zonas más perjudicadas por esa tendencia. Tampoco ha sido posible modelar los efectos de las políticas de fomento de la “nueva economía” sobre las regiones fuera del Valle Central, ni entender, con base en evidencia robusta, las oportunidades que tienen esas zonas para “engancharse” al segmento más dinámico de la economía nacional, según las características de sus estructuras productivas.

La importancia de contar con información subnacional para el diseño de políticas públicas es, pues, ampliamente reconocida. Se requieren datos sobre las características de las estructuras productivas con el máximo nivel desagregación posible, para entender y dar seguimiento al contexto inmediato en que operan las empresas, el cual, para muchas de ellas, constituye el entorno clave para la contratación de mano de obra y la generación de ventas. Sin embargo, no hay estadísticas oficiales con ese enfoque.

Como una primera respuesta a ese vacío, el presente Informe inaugura una nueva línea de investigación sobre la dinámica económica con perspectiva territorial, que toma como principal unidad de análisis las regiones de planificación de Mideplán, pero también descendiendo, cuando ello es posible, al plano cantonal e, incluso, de las empresas. La fuente de

Recuadro 1.1

Un nuevo insumo para el análisis: el Registro de Variables Económicas (Revec) del Banco Central

El Registro de Variables Económicas (Revec) es un inventario efectuado por el Banco Central que recoge datos sobre las empresas formales del país. En la actualidad da cuenta de 75.830 unidades productivas¹⁷ (BCCR, 2019c) y proporciona la información más completa sobre la actividad económica en el nivel “micro”. Abarca el período 2005-2017.

El procesamiento de datos efectuado para esta edición se realizó en el mismo Banco Central, bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y confidencialidad de la información.

El parque empresarial contabilizado en el Revec representa poco menos de la mitad de las empresas registradas en la base de datos del Observatorio de Mipymes (Omipymes), de la UNED, que también incluye los negocios semiformales, y ha sido ampliamente utilizada por este Informe en diversas ediciones. Las empresas que conforman el Revec generan alrededor del 60% del empleo nacional reportado en la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC.

Para obtener más detalles sobre el Revec y el análisis realizado, véase el capítulo 3 y el Anexo Metodológico de este Informe.

información es el Registro de Variables Económicas (Revec) del BCCR, que permite la desagregación subnacional de la actividad económica a partir de datos del parque empresarial para el período 2005-2017 (recuadro 1.1). Pese a que los estudios del PEN en este campo apenas inician, los resultados obtenidos arrojan conclusiones importantes, tanto descriptivas como propositivas, sobre la manera desigual en que la dualidad de la estructura productiva costarricense se despliega a lo largo del territorio.

Para este análisis se subdividió la región Central en dos grupos: cantones de la Gran Área Metropolitana (Central-GAM) y periféricos (Central-Periferia), dado que tienen dinámicas y estructuras productivas significativamente distintas. Para aproximar esas estructuras se empleó la variable “ingreso por concepto de ventas”, medición que por cierto no es equiparable al “valor agregado” del PIB, dado que en este último se descuentan los costos intermedios (ONU, 2008). En 2017, el monto total reportado por concepto de ventas en el Revec fue equivalente a un 139% del PIB nominal. Sin embargo, el comportamiento histórico de las ventas está estrechamente relacionado

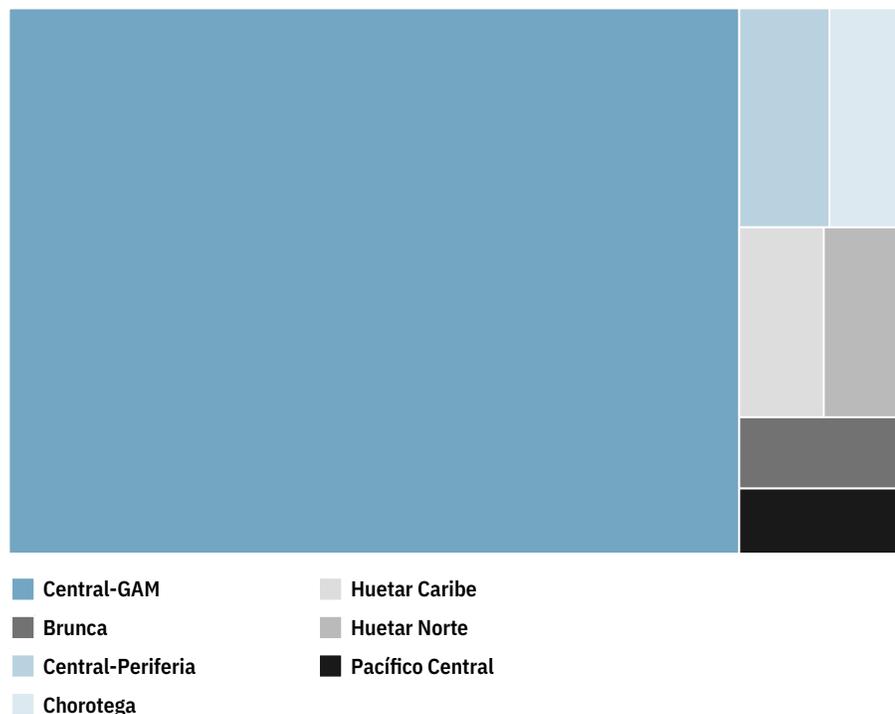
con el ciclo del PIB¹⁸, por lo que se puede considerar que el primero es un reflejo de la economía costarricense.

Cabe aclarar, además, que el estudio efectuado para este Informe excluye a las empresas que no registran ubicación geográfica ni actividad económica. Tampoco se consideraron las empresas estatales, los servicios de administración, educación y salud pública, y las organizaciones sin fines de lucro.

Una primera constatación descriptiva confirma la evidente concentración de la actividad económica en una pequeña parte del territorio, la Gran Área Metropolitana (GAM), que representa el 3,8% de la superficie del país. Este hecho es ampliamente conocido; el aporte de esta edición es presentar una primera medida de esa concentración. De acuerdo con el Revec (BCCR, 2019), la región Central-GAM agrupa la mayor parte del parque empresarial formal (65%) y de las ventas (82%), muy por encima del peso poblacional de la GAM (gráfico 1.27). En concreto, nueve cantones concentran casi la mitad de las empresas. Destaca San José con el mayor número de negocios, 12.990. En las demás regiones la cantidad es inferior a 6.500 en cada una.

Gráfico 1.27

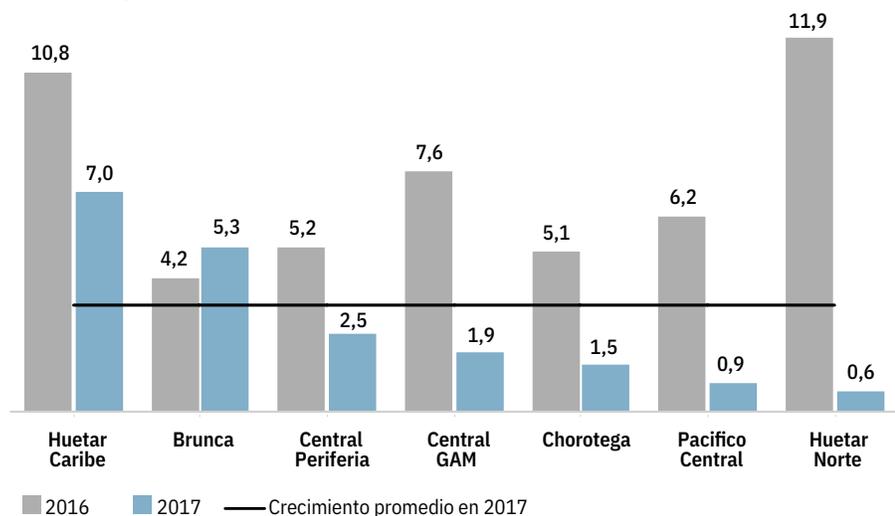
Tamaño de la actividad productiva^{a/} por región. 2017 (porcentajes)



a/ Se aproxima según el ingreso por concepto de ventas.
Fuente: Tomado del capítulo 3, con datos del BCCR.

Gráfico 1.28

Crecimiento real^{a/} del ingreso por concepto de ventas, por región y crecimiento del PIB (porcentajes)



a/ Ingreso por concepto de ventas deflactado con el IPC de junio de 2017.
Fuente: Tomado del capítulo 3, con datos del BCCR.

El desempeño de la región Central-GAM marca, pues, el comportamiento de la economía nacional y es determinante para la generación de oportunidades, pues las demás regiones tan solo generan entre el 2% y el 5% de la actividad económica cada una. Juntas representan apenas un 18% del total de ingresos de las empresas formales del país por concepto de ventas. No obstante, fuera de la región Central vive el 38% de la población (INEC, 2019).

El estudio permitió arribar a una segunda conclusión relevante: la desaceleración económica que vive el país ha tenido intensidades distintas en las regiones. Aunque el Revec no tiene información actualizada que permita conocer la situación en 2018 y 2019, sí aporta datos sobre lo que ocurrió en 2016 y 2017, cuando ya se estaba registrando una marcada disminución en el dinamismo de la economía nacional.

Constatar la intensidad diferenciada de la desaceleración económica en las regiones ayuda a establecer prioridades para la política pública, tanto económica como social, pues identifica los lugares críticos en materia de pérdida de empleo y dinamismo económico. El hecho de que la información disponible tenga dos años de retraso limita su uso como guía para la acción sobre la base del corto plazo (no se sabe, por ejemplo, si hoy el ritmo de la desaceleración ha tendido a converger entre las regiones o no), pero pese a ello el ejercicio es útil, ya que introduce un tema poco analizado en la deliberación pública y alerta sobre la necesidad de desarrollar sistemas de información que lleven el pulso económico de los territorios, de manera ágil y oportuna.

Así pues, se pudo constatar que en 2016 y 2017 hubo marcadas diferencias subnacionales en la intensidad de la desaceleración. En las regiones Huetar Caribe y Brunca fue más leve o inexistente¹⁹; el crecimiento real de la actividad económica se mantuvo por encima del promedio nacional (gráfico 1.28). Sin embargo, ambas localidades, en conjunto solo representan un 5% de la economía. En las dos regiones centrales (GAM-Central y Central-Periferia), así como en la Chorotega, la desaceleración fue más

intensa, pues en 2017 perdieron más de la mitad del crecimiento del año previo. A pesar de ello, lograron mantener su dinamismo en un rango de entre 1,5% y 2,5%, por debajo del promedio nacional, pero aún en un terreno claramente positivo. Estas tres regiones comprenden el grueso de la economía costarricense (89% de las ventas).

Otro grupo corresponde a las regiones más afectadas por la desaceleración económica: la Huetar Norte y la Pacífico Central. En ellas la caída no solo fue más severa —el crecimiento en 2017 se desplomó a una pequeña fracción del registrado el año anterior—, sino que llevó al estancamiento de la producción, con un dinamismo inferior al 1%. Desde el punto de vista de las intervenciones de política pública, estas dos regiones tendrían que haber tenido una alta prioridad, pues en ellas eran previsibles impactos más agudos sobre las condiciones de vida y trabajo de la población.

Como se ha visto, las regiones concentran diversas proporciones de la actividad económica, y han sufrido la desaceleración reciente de maneras distintas. Pero el hallazgo más relevante del análisis efectuado fue comprobar que existen notables diferencias en las estructuras productivas de las regiones, pese a ser Costa Rica un país pequeño, y tener la capacidad de describir esas particularidades con precisión territorial y sectorial. Conocer la estructura productiva de una región es de gran valor, pues su composición define las oportunidades para el desarrollo de la zona y los incentivos que son pertinentes en ese contexto. La constatación de esas diferencias subraya la importancia de no diseñar intervenciones genéricas basadas en promedios nacionales. Por ejemplo, es bien sabido que en las últimas tres décadas el país experimentó una profunda transformación productiva (PEN, 2014), caracterizada por una baja en la participación del sector agropecuario y la ampliación y diversificación del sector servicios; sin embargo, debido a las particularidades de su configuración productiva, no en todas las regiones el agro perdió relevancia con la misma intensidad, ni los servicios lograron la misma preeminencia.

Siempre utilizando el ingreso por concepto de ventas reportado en el Revec (BCCR, 2019c), para investigar este tema se clasificaron las regiones en cuatro grupos según las diferencias en sus estructuras productivas, como una forma de aproximar la distribución de la producción a nivel territorial. Es importante indicar que, aunque en todas las regiones (menos la Brunca) el comercio es la actividad principal, hay disparidades significativas en cuanto a su peso relativo, desde un mínimo de 24% en la Chorotega, hasta un máximo de 43% en la Central-Periferia.

La región Central-GAM, el centro de gravedad de la economía nacional, tiene una configuración claramente distinta al resto de los territorios (gráfico 1.29a). En ella la industria manufacturera, especialmente de alto y medio contenido tecnológico, el comercio y los servicios profesionales e inmobiliarios tiene un fuerte peso²⁰. Concentra toda la producción de instrumentos médicos y dentales del país, que aportan una quinta parte de la manufactura en esa zona. Otra actividad industrial de relevancia es la elaboración de carnes y embutidos, que representa un 20% del sector. En ninguna otra región los servicios profesionales y financieros tienen la importancia que poseen en la región Central-GAM (19%). Estas características sugieren que esta zona no solo concentra la actividad económica del país, sino que es el asiento de la industria y los servicios más sofisticados.

Un segundo tipo de estructura es el de las regiones Central-Periferia y Brunca (gráfico 1.29b). En ellas más del 60% de la producción está dedicado al comercio y la industria manufacturera. Sin embargo, las actividades industriales son muy distintas a las de la región Central-GAM. Se trata, en este caso, de la elaboración de productos tradicionales, de corte agroindustrial, entre los que destacan los vinculados al café, que representan el 28% de la industria en Central-Periferia. Para estas regiones, una política de fomento productivo centrada en la agroindustria tiene un amplio potencial de generar réditos importantes.

Las regiones Huetar Norte y Huetar Caribe componen el tercer grupo (grá-

fico 1.29c). Allí la principal actividad económica, luego del comercio, es la agricultura centrada en los monocultivos de exportación. En la Huetar Norte la piña representa el 68% del sector agrícola, mientras que en el Caribe el banano significa el 86%. La concentración de la producción en cultivos de extensión genera fuertes impactos ambientales (véase el “Balance de Armonía con la naturaleza” en el portal web del PEN) y un desempeño irregular debido a factores climatológicos (PEN, 2018). Además, estos productos son vulnerables al comportamiento de los mercados internacionales. Por ejemplo, recientemente la sobreproducción mundial de piña ha generado presiones a la baja en los precios (BCCR, 2019b).

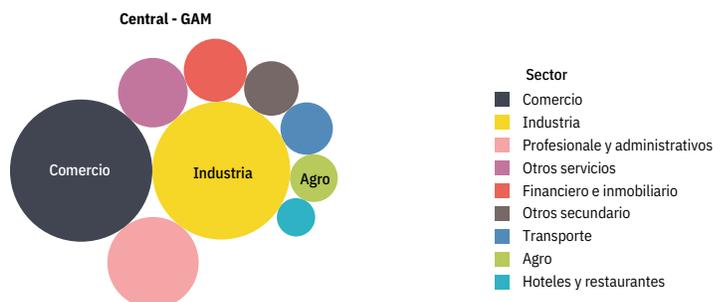
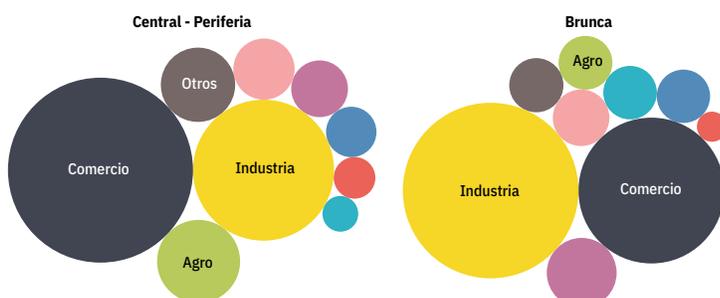
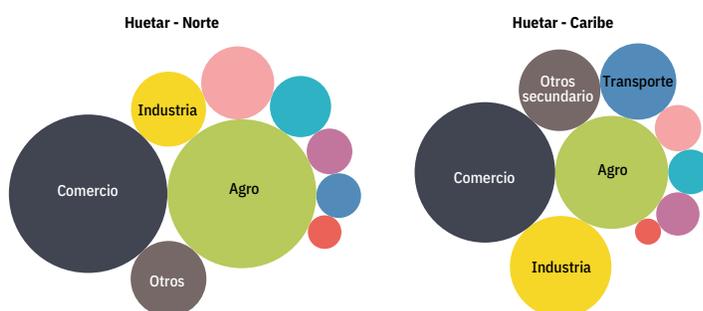
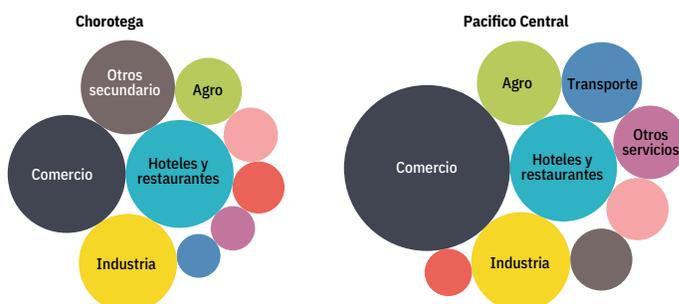
Estas dos regiones están muy enlazadas entre sí por una infraestructura de transporte relativamente desarrollada y características agroecológicas similares. Es importante señalar que la agroindustria tiene particular relevancia en la Huetar Caribe, mientras que en la Huetar Norte los servicios profesionales tienen un peso mayor que en cualquier otra zona fuera del Valle Central, en línea con lo hallado en los estudios del PEN sobre la aglomeración territorial de profesionales en áreas de ciencia, tecnología e innovación realizados por la plataforma Hipatia (la cual puede ser consultada en www.hipatia.cr). En esta última también las actividades relacionadas con el turismo tienen mayor peso que en la Huetar Caribe.

El cuarto y último grupo lo forman las regiones más estrechamente vinculadas al turismo: la Chorotega y la Pacífico Central. En ellas el sector de alojamiento y restaurantes representa un 20% y un 15%, respectivamente, de la actividad económica (gráfico 1.29d). Estos resultados coinciden con el desarrollo hotelero en esas zonas, ya que, de acuerdo con el ICT (2018), el 56% de la oferta de habitaciones está concentrado en Puntarenas y Guanacaste. Además, en estas regiones destacan diversas actividades agrícolas, como la cría de ganado vacuno, el cultivo de melón y la siembra de arroz en la Chorotega, y el cultivo de banano, la pesca y la acuicultura en la Pacífico Central. Allí mismo se realiza la indus-

Gráficos 1.29

Tipología de las estructuras productivas regionales, según distribución de los ingresos por concepto de ventas y sector económico. 2017

(porcentajes)

a) Central-GAM: asiento de la industria y los servicios más sofisticados del país**b) Central-Periferia y Brunca:** fuerte peso de la agroindustria**c) Huetar Norte y Huetar Caribe:** regiones agropecuarias**d) Chorotega y Pacífico Central:** regiones con un peso significativo de las actividades relacionadas con el turismo

trialización de varios de estos productos: en la región Pacífico Central el procesamiento de pescados representa un 12% de la actividad manufacturera, mientras que en la Chorotega los beneficios de arroz contribuyen en un 11%. En esta última región otro sector relevante es el que se denomina "Otros secundario", que aporta un 15% de la producción total y corresponde principalmente a la construcción de edificios y el suministro de energía eléctrica, gas y vapor.

El avance en el conocimiento de las estructuras productivas regionales permitió abordar otros temas de interés para eventuales intervenciones públicas. Si, por un lado, existen diferencias en la configuración de las actividades productivas y, por el otro, la desaceleración económica tuvo intensidades distintas en los territorios: ¿en cuáles sectores, y dentro de qué regiones, esa desaceleración fue mayor? Esta interrogante llevó a la identificación de disparidades en el desempeño de los segmentos económicos según el lugar donde están asentados. Esto es importante para la política sectorial ya que, por ejemplo, aunque el agro ha tenido una evolución negativa en los últimos años, no se debería asumir que en todas las regiones su situación empeoró.

El cuadro 1.4 presenta el balance del crecimiento de las ventas en 2017 con respecto al promedio de los dos años previos, en cada región y para los principales sectores productivos. En párrafos anteriores se constató que la desaceleración golpeó con especial fuerza las regiones Pacífico Central y Chorotega. Este análisis corrobora, con mayor detalle, ese hallazgo: estas regiones son las que muestran los contextos más adversos, pues en ellas convergió la mayor cantidad de resultados negativos en materia de crecimiento económico. Sin embargo, como puede verse, ello no significa que todos los sectores en estas zonas se desaceleraron con la misma intensidad: por ejemplo, las ventas de las empresas agropecuarias en la Pacífico Central tuvieron un repunte en 2017.

Si el examen se realiza desde la perspectiva sectorial, se obtienen nuevas pistas. Se sabe que en 2017 el sector agrícola y la industria tuvieron, en el promedio

Cuadro 1.4

Desempeño en el crecimiento de las ventas en el 2017^{a/}, según región y sectores económicos seleccionados^{b/}

Regiones	Comercio	Industria	Agro	Hoteles y restaurantes
Central-GAM	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
Brunca	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
Huetar Norte	Se mantiene	Se mantiene	Aumenta	Se mantiene
Central-Periferia	Baja	Se mantiene	Baja	Se mantiene
Huetar Caribe	Se mantiene	Se mantiene	Aumenta	Se mantiene
Chorotega	Se mantiene	Aumenta	Se mantiene	Baja
Pacífico Central	Baja	Se mantiene	Aumenta	Baja

Tipo de resultado ■ Aumenta ■ Se mantiene ■ Baja

a/ Este indicador se valora con una prueba de hipótesis de medias, para determinar si la tasa de crecimiento es mayor, igual, o menor al promedio del período 2015-2016.

b/ Los sectores económicos seleccionados para cada región representan, en conjunto, más del 60% de las ventas registradas en 2017.

Fuente: Tomado del capítulo 3, con datos del BCCR.

nacional, pérdidas de dinamismo similares. No obstante, en el caso del agro hay matices cuando se aplica un enfoque territorial: la desaceleración fue mayor en las regiones Huetar Norte y Central-Periferia (en esta última la agricultura incluso se contrajo). En cambio, en la Chorotega el agro tuvo una modesta recuperación con respecto el año anterior, aunque mantuvo un crecimiento inferior al promedio. Este magro desempeño estuvo relacionado con el huracán Otto y la tormenta Nate, que generaron pérdidas en los cultivos y daños en la infraestructura de la zona (PEN, 2018). En el sector manufacturero también hubo significativas variaciones regionales: su ritmo de crecimiento mejoró en la Brunca y se desaceleró en la Huetar Caribe y la Central-GAM, aunque en estas últimas la expansión siguió estando por encima del promedio. En cambio, en la Huetar Norte y la Pacífico Central el descenso fue más profundo, por debajo del promedio nacional.

El mismo análisis se puede aplicar a otros sectores de gran importancia para la economía: el turismo y el comercio. En el primer caso entre 2014 y 2017 el crecimiento promedio nacional de los

servicios de alojamiento y comidas disminuyó. Sin embargo, la caída no impactó a todas las regiones por igual. Afectó principalmente a la Chorotega y la Pacífico Central, cuya actividad productiva – como se ha visto – depende del turismo en mucho mayor medida que en el resto del país: entre 2016 y 2017, el dinamismo de estos servicios bajó de 10% a 1% en la Chorotega, y en la Pacífico Central se contrajo de 12% a -1%.

El comercio (el sector con mayor volumen de ventas en la economía) también redujo su crecimiento promedio nacional entre 2016 y 2017. La desaceleración ocurrió con mayor fuerza en cuatro regiones: la Central-Periferia, la Central-GAM, la Pacífico Central y la Brunca; en todas ellas las tasas cayeron por debajo de 1,5%.

Aunque la investigación del PEN sobre las economías regionales está todavía en sus etapas iniciales, las diferencias de desempeño de un mismo sector según la región donde se asienta ya entregan elementos de juicio valiosos para el diseño de intervenciones públicas. El principal, por ahora, es el reconocimiento de que las políticas sectoriales y regionales deben ser pensadas y ejecutadas como dos caras de una misma moneda y no

de puestos de trabajo y proporción de empresas grandes, exportadoras y extranjeras, muy inferiores al promedio nacional. Representan la mayor parte del territorio nacional y es ahí donde ocurre el menor desarrollo económico. Estas son las zonas que imponen mayores desafíos a la política pública de fomento productivo.

Las diferencias regionales comentadas deberían considerarse como un factor central en el diseño e implementación de una política de fomento productivo con enfoque territorial. Si las acciones para reactivar la economía se basan en los indicadores nacionales, difícilmente tendrán un impacto fuera de la GAM. Por ejemplo, como se indicó antes, el sector de dispositivos médicos, que se caracteriza por tener mayor sofisticación productiva y alto contenido tecnológico (Cinde, 2019), está concentrado en su totalidad en la región Central-GAM, de modo que las oportunidades laborales que se generen en esa actividad estarán limitadas en gran medida a esa zona específica, sin mayores efectos sobre el resto del país. Por su parte, un estímulo al turismo tendría un impacto mucho más fuerte en la región Chorotega que en la Brunca. Estas constataciones subrayan que la política sectorial tiene siempre, de manera inevitable, impactos territoriales diferenciados que deben ser incluidos en el diseño mismo de las intervenciones, a fin de calibrar sus efectos.

Más información sobre las **estructuras productivas regionales** puede encontrarse en la sección “Dinámica y estructura productiva regional” del capítulo 3, “Miradas en profundidad en Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”. La investigación base y el capítulo también pueden descargarse del sitio www.estadonacion.or.cr

A partir de las consideraciones anteriores, se realizó un estudio de caso sobre el turismo, un eje fundamental en la estructura productiva del país, dados sus múltiples encadenamientos productivos. Con

base en una nueva fuente de información, se pudo constatar la heterogeneidad de este sector, que muestra diferencias internas en las actividades que lo componen y disparidades en la distribución de los beneficios entre trabajadores y capital. Este tema se desarrolla en el capítulo 3 de este Informe y se resume en el recuadro 1.2.

De acuerdo con el BCCR, en 2016 los gastos promedio de un turista extranjero (no residente) y uno interno eran de 626.646 y 160.149 colones, respectivamente (Meneses et al., 2019). En otras palabras, un extranjero genera casi cuatro veces más ingresos que un turista nacional. Pese a ello, el gasto del primero tiene un efecto derrame menor que el del segundo. En 2016, por cada aumento de 1.000 colones en la demanda final del denominado turismo receptor (el de los extranjeros no residentes) se generaron 1.540 colones adicionales, mientras que para el turismo interno (nacionales y extranjeros residentes) el efecto fue de 1.630 colones. El mayor efecto de este último se explica por los altos multiplicadores que tienen las salidas familiares, los paseos y el turismo individual.

Costa Rica tiene tres grandes desafíos para el diseño de su estrategia en este ámbito: reorientar la demanda del turismo estadounidense hacia actividades con mayores encadenamientos productivos, fomentar las visitas de ciudadanos europeos, que tienen un gasto promedio alto y demandan productos locales, y aumentar el gasto promedio del turismo interno. Además se debe mejorar la infraestructura vial y la seguridad para los visitantes, factores decisivos para el crecimiento del sector.

El “raquitismo crónico” de la mayoría de las empresas demanda estrategias distintas de desarrollo empresarial

Así como el tejido productivo nacional requiere estrategias diferenciadas de política pública, el parque empresarial también muestra profundas disimilitudes territoriales y sectoriales que tienen implicaciones para el diseño de una estrategia de desarrollo. Esas diferencias afectan la generación de oportunidades

de empleo y, en su conjunto, refuerzan la dualidad estructural de la economía. También plantean desafíos poco conocidos para las políticas de fomento empresarial, que se analizan en esta sección.

También en este caso el Revec del BCCR aporta información inédita para comprender las características de las empresas nacionales y su relación con la creación de empleo y el impulso al crecimiento económico. Debe recordarse que esta fuente de información no incluye los emprendimientos informales, que generan aproximadamente el 40% del empleo del país.

El análisis realizado permite no solo confirmar tendencias encontradas en otros países del mundo acerca de la supervivencia de las empresas, sino identificar un problema clave para una economía de mercado como la costarricense: el “raquitismo crónico” de la mayoría de los negocios formales, un hecho que limita sus posibilidades de generar empleo y, probablemente, mejorar su productividad, un asunto aún pendiente de investigar. En otras palabras, la mayoría de las empresas privadas del sector formal son micro y pequeños emprendimientos y, si sobreviven, seguirán siéndolo por mucho tiempo. Muy pocos logran crecer y dar el “salto” a otras escalas de producción y ventas.

Ahora bien, pese a esa característica, la mayor parte del empleo lo generan unas pocas empresas grandes, hallazgo que confirma lo que otras fuentes, como el INEC, han señalado como un rasgo distintivo del parque empresarial de Costa Rica. El gráfico 1.30 muestra la distribución de las empresas privadas y sus trabajadores según las categorías de sus ingresos por concepto de ventas en 2017. El 10% de las compañías, que son las de mayor volumen de ventas, proveen el 75% de los puestos de trabajo formales del país.

Para llegar a esta constatación se usó el siguiente procedimiento: las empresas se ordenaron de menor a mayor según sus ingresos por concepto de ventas y se clasificaron en diez grupos de igual tamaño, o deciles. En 2017 cada decil estaba conformado por alrededor de 6.220 unidades productivas. Luego, las empresas se agruparon en tres categorías según

Recuadro 1.2

Primer MIP turística identifica las características del sector

El análisis del turismo es especialmente relevante puesto que, por naturaleza, no se trata de una sola actividad, sino que abarca diversos bienes y servicios de los sectores primario, secundario y terciario. En Costa Rica no se conocía en detalle la estructura productiva de este sector, hasta que en 2018 el Banco Central publicó, por primera vez, la matriz-insumo producto, año base 2012 (MIP turística) y las estimaciones de la Cuenta Satélite en Turismo para el período 2012-2016. Estas herramientas permiten conocer a fondo la dinámica entre las actividades vinculadas al turismo. A partir de esas fuentes, y de una serie de entrevistas a actores estratégicos, el capítulo 3 de este Informe analiza la estructura productiva del sector, con base en el estudio de Meneses et al., 2019.

Existen claros lineamientos en la formulación de la política pública y acciones privadas que, de forma sostenida, buscan el posicionamiento internacional de la industria turística de Costa Rica. Gracias a ello, entre otros aspectos, el turismo internacional es una de las principales fuentes generadoras de divisas del país. En 2016 generó 3.631 millones de dólares²². En promedio, el turismo equivale a casi la mitad de las exportaciones de servicios (51%) y a una tercera parte de las ventas externas de bienes (37%).

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1993), el sector está compuesto por todas las actividades que

realizan personas nacionales o extranjeras durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período consecutivo inferior a un año, con fines de ocio y negocios, principalmente. En otras palabras, el turismo consiste en todos los bienes y servicios que consumen turistas extranjeros no residentes y nacionales en el país; esto incluye frutas, carne, agua, electricidad y alojamiento. Así definido, una de sus principales ventajas es que, como ya se mencionó, abarca diferentes productos de los sectores primario, secundario y terciario. Es, por tanto, una actividad muy encadenada dentro de la estructura productiva nacional.

En efecto, el análisis que se presenta en el capítulo 3 confirma el potencial de esta industria, dado que el 71% de su producción (86 actividades económicas) tiene algún nivel de encadenamiento (estratégico, impulsor o clave) y una cuarta parte se elabora de forma aislada en 50 sectores independientes. Hay diferencias según la actividad. Las ramas asociadas al turismo que no tienen mayores vínculos con su tejido productivo corresponden sobre todo a los sectores primario y secundario.

Otro aspecto relevante es el impacto que tienen los diferentes tipos de demanda turística sobre la dinámica económica. El efecto puede ser leve, si el gasto en este rubro –aun siendo alto– aporta poco a la producción, o por el contrario, puede generar beneficios moderados o altos, que sería el escenario deseable. El impacto se mide a través de la capacidad de multiplicación del gasto en turismo, es

decir, la magnitud del “efecto derrame” sobre la economía que tiene el aumento de una unidad monetaria destinada a este sector.

De acuerdo con el BCCR, en 2016 los gastos promedio de un turista extranjero (no residente) y uno interno eran de 626.646 y 160.149 colones, respectivamente (Meneses et al., 2019). En otras palabras, un extranjero genera casi cuatro veces más ingresos que un turista nacional. Pese a ello, el gasto del primero tiene un efecto derrame menor que el del segundo. En 2016, por cada aumento de 1.000 colones en la demanda final del denominado turismo receptor (el de los extranjeros no residentes) se generaron 1.540 colones adicionales, mientras que para el turismo interno (nacionales y extranjeros residentes)²³ el efecto fue de 1.630 colones. El mayor efecto de este último se explica por los altos multiplicadores que tienen las salidas familiares, los paseos²⁴ y el turismo individual²⁵.

Costa Rica tiene tres grandes desafíos para el diseño de su estrategia en este ámbito: reorientar la demanda del turismo estadounidense hacia actividades con mayores encadenamientos productivos, fomentar las visitas de ciudadanos europeos, que tienen un gasto promedio alto y demandan productos locales, y aumentar el gasto promedio del turismo interno. Además se debe mejorar la infraestructura vial y la seguridad para los visitantes, factores decisivos para el crecimiento del sector.

su volumen de ventas: i) las “bajas”, que conforman los deciles primero a sexto y tienen ingresos por ventas por debajo de la media, ii) las “medias”, que incluyen del séptimo al noveno decil, pues se ubican por encima de la media y hasta dos desviaciones estándar, y iii) las “altas”, que corresponden al décimo decil y tie-

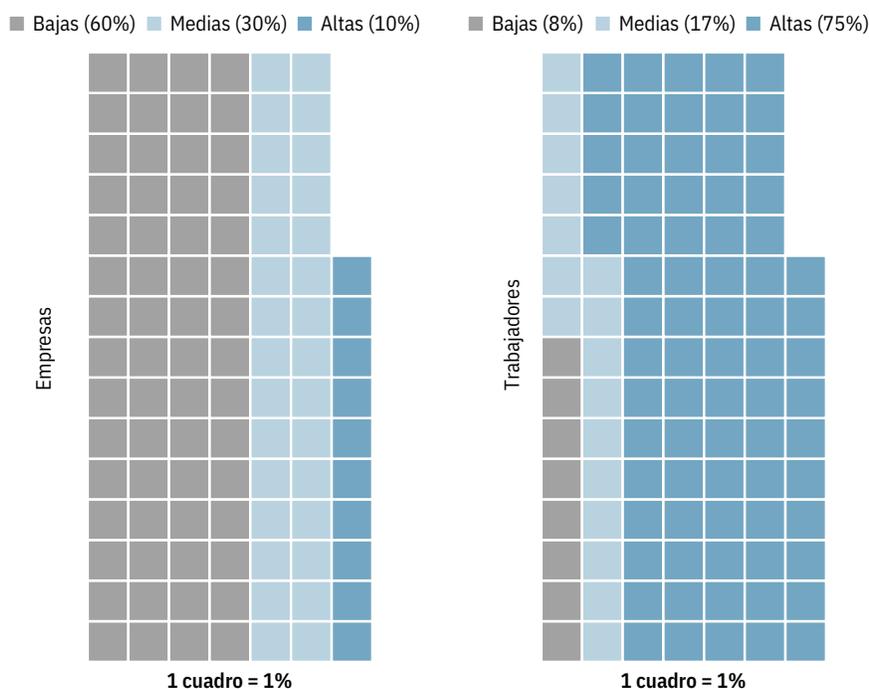
nen ingresos muy superiores a la media.

La principal concentración de empresas “altas” se encuentra en el sector secundario (mayormente industrial: 25%), seguido de “otros servicios” (como transporte, financieros, inmobiliarios, comunicaciones, entre otros: 23%) y los servicios profesionales (21%). Las de bajos

ingresos tienen una presencia importante en el comercio; también destacan el peso del sector de hoteles y restaurantes (que brinda una aproximación al comportamiento del turismo) y la menor proporción –respecto de las empresas “altas” y “medias”– de las actividades profesionales y administrativas.

Gráfico 1.30

Distribución de empresas privadas y trabajadores formales, según categoría de ingresos por ventas^{a/}. 2017



a/ Las categorías se construyeron a partir de diez grupos (deciles) de igual tamaño, ordenados de menor a mayor ingreso por concepto de ventas. Las empresas "bajas" agrupan los deciles primero a sexto, las "medias" del séptimo al noveno y las "altas" corresponden al décimo decil.
Fuente: Tomado del capítulo 2, con datos del BCCR.

Además de estar concentrado en pocas empresas de ingresos altos, el empleo también muestra un comportamiento dispar desde el punto de vista regional. En concordancia con la distribución del parque empresarial reportada en la sección anterior, la región Central-GAM aglutina el 77% de los puestos de trabajo. En todos los territorios, las compañías de altos ingresos generaron al menos la mitad del empleo, pues fluctuaron entre 53% en la Pacífico Central y 79% en la Brunca. En segundo lugar, las empresas de bajo ingreso tienen mayor importancia en las regiones Pacífico Central (17%), Chorotegea (14%) y Huetar Norte (13%), lo que en muchos casos corresponde a la actividad de hoteles y restaurantes (turismo). En estas localidades también son relevantes las empresas de ingresos medios.

Más información sobre la **generación de empleo** en las empresas privadas puede encontrarse en la sección "Parque empresarial privado está altamente concentrado en ingresos, empleo y territorio" del capítulo 2, "Miradas en profundidad en Equidad e integración social", que también pueden descargarse del sitio www.estadonacion.or.cr

El Revec también permite aproximarse a un tema crucial para la generación de oportunidades económicas y, en general, para el desarrollo del país: los problemas que enfrentan las empresas para sobrevivir y crecer. En este sentido, la nueva información no solo confirma hallazgos reportados por la literatura nacional e internacional, en particular en lo que concierne a la sobrevivencia de las empresas, sino que identifica un serio desafío, poco visualizado hasta el momento y ya

mencionado en párrafos anteriores: el "raquitismo crónico" de la mayoría de las empresas, su incapacidad para expandirse a lo largo del tiempo.

En Costa Rica hay un proceso permanente de creación y destrucción de empresas, como es de esperar en una economía de mercado. En un país que no ha experimentado, durante el siglo XXI, crisis agudas, el balance neto de ese proceso es positivo: se crean más empresas y empleos, de los que se pierden. Asimismo, como también es de esperar, las empresas más pequeñas y no orientadas a la exportación tienen niveles de supervivencia muy inferiores que las más grandes y las que tienen vocación exportadora.

Se estima que entre 2006 y 2016 se crearon 46.389 empresas formales y cerraron 19.203, una proporción de 2,5 a 1. En promedio, pues, en el país dejan de existir 1.746 negocios cada año. Si bien algunos de ellos no generaban actividades productivas²⁶ y otros son sustituidos por nuevos emprendimientos²⁷, su desaparición implica pérdida de puestos de trabajo y afectación de los sectores encadenados. Ese promedio anual representa poco más del 2% del parque empresarial reportado en el Revec. En el mismo período se generó un acumulado de 96.241 empleos y se perdieron 33.492, para un saldo neto de 62.749 puestos de trabajo y un promedio anual neto de 5.704. Esta modesta cifra sugiere un bajo dinamismo laboral, un tema analizado en esta y en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*. Sin embargo, debido a las limitaciones para realizar una comparación directa entre el Revec y los datos de empleo del INEC, el resultado debe tomarse como ilustrativo. Este es un tema sobre el que se profundizará en años venideros.

Más información sobre la **creación y destrucción de empresas** puede encontrarse en la sección "Parque empresarial privado está altamente concentrado en ingresos, empleo y territorio" del capítulo 2, "Miradas en profundidad en Equidad e integración social", que también pueden descargarse del sitio www.estadonacion.or.cr

Por otra parte, un análisis de sobrevivencia²⁸ del parque empresarial para el período 2005-2017 permitió dimensionar las dificultades que tienen las empresas más pequeñas para sobrevivir, un hecho aceptado y corroborado por diversos estudios en varias partes del mundo. El aporte del Informe, en este caso, es precisar las magnitudes, pues estima que, en promedio, la probabilidad de que una empresa costarricense opere por al menos un año es del 90%, pero al llegar a los cinco el indicador disminuye a 63%, con diferencias importantes según el tamaño

del negocio²⁹: mientras las microempresas (10 trabajadores o menos) tienen una probabilidad de 61% de seguir “vivas” a los cinco años, para las medianas y grandes este indicador supera el 88%. El panorama para las microempresas es aun más desfavorable en el largo plazo: solo la mitad de ellas alcanza los diez años de existencia, en tanto que para el resto de empresas la expectativa es del 80%. En otras palabras, si en menos de diez años las microempresas no logran crecer y dar el salto para convertirse como mínimo en pequeñas (11 a 35 trabajadores), su pro-

babilidad de morir es alta³⁰. Los gráficos 1.31 muestran esas probabilidades según diversas características.

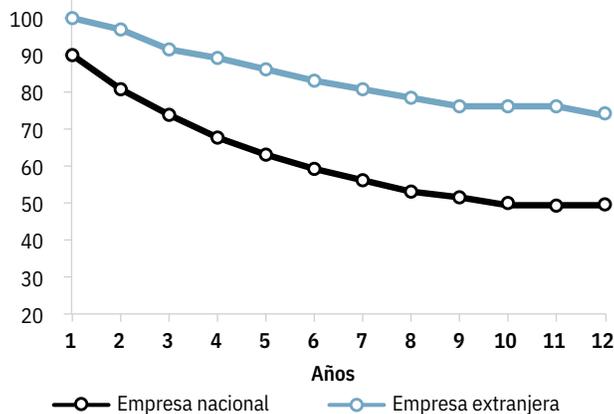
Junto con la información sobre la supervivencia de las empresas, las investigaciones permitieron analizar su crecimiento a lo largo del tiempo. La situación ideal sería que una proporción significativa de las micro y pequeñas empresas que logran sobrevivir, puedan convertirse en medianas y grandes y, de esta manera, generar más empleo y producción. Por el contrario, si la mayoría de los negocios tiene dificultades para crecer, reactivar la economía será aun más difícil.

Gráficos 1.31

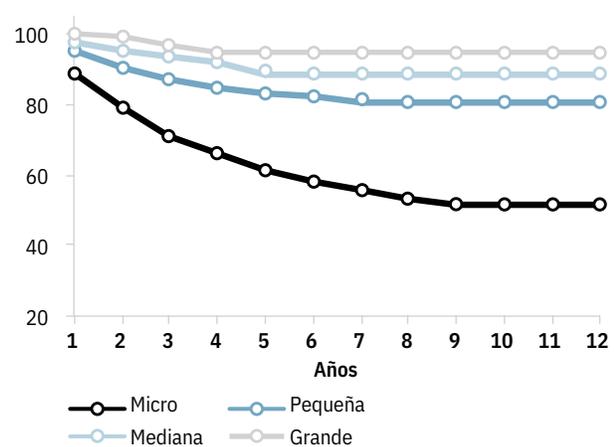
Probabilidad de sobrevivencia de las empresas, según características

(porcentajes)

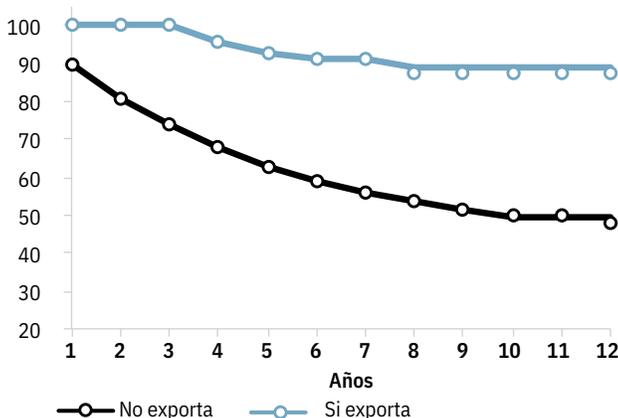
a) Tipo de empresa



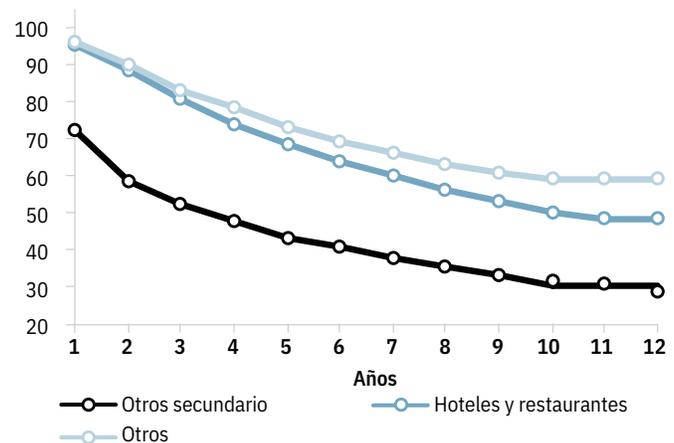
b) Tamaño de la empresa^{a/}



c) Condición de exportación



d) Sectores con probabilidades de sobrevivencia más bajas



a/ El tamaño de la empresa se definió según la clasificación del MEIC, a partir del número de trabajadores reportados cada año, de la siguiente forma: micro entre 1 y 10, pequeña entre 11 y 35, mediana entre 36 y 100, y grande 101 o más.

Fuente: Tomado del capítulo 3, con datos del BCCR.

Para profundizar en este tema se analizaron las trayectorias de los emprendimientos que existían en 2005 y seguían operando en 2017, mediante la construcción de un “panel puro”, que excluyó, además de los negocios que no sobrevivieron, a las nuevas empresas que surgieron durante el período de estudio. A partir de esa información se elaboró una “matriz de transición” que dio seguimiento a las empresas para conocer si, al finalizar el período, mantenían su tamaño o habían evolucionado hacia otra categoría.

El gráfico 1.32 muestra la transición para un panel de 21.290 empresas, entre 2005 y 2017. La conclusión más relevante es que la mayoría de los negocios tiene dificultades para crecer. Así, del total de microempresas existentes en 2005, nueve de cada diez (88,5%) de las que no murieron tenía el mismo tamaño doce años después. De las empresas que eran pequeñas en 2005 (entre 11 y 35 empleados), un 31,5% se redujo a micro, un 48% se mantuvo y solo un 20% logró expandirse.

Este hallazgo se sintetiza en la expresión introducida en párrafos anteriores: el parque empresarial costarricense padece “raquitismo crónico”, una condición perjudicial para el desarrollo humano, pues indica que la mayoría de los emprendimientos tiene persistentes dificultades para generar empleo y para adoptar innovaciones productivas y tecnológicas. Desde el punto de vista de la política pública, esto tiene una implicación muy concreta: las intervenciones orientadas al fomento productivo no solo deben concentrarse en la creación de empresas; también es crucial desarrollar servicios de apoyo y acompañamiento para las empresas existentes, a fin de incentivar el escalamiento de sus actividades.

Para terminar, el análisis de perfiles de sobrevivencia empresarial presentado al inicio de esta sección se complementó con una estimación de sus diferencias regionales. La importancia de este estudio radica en que es una primera (y preliminar) aproximación al “clima de negocios” imperante en las distintas regiones del país, asumiendo que las brechas de sobrevivencia entre empresas de similar tamaño están relacionadas directamente con las características del entorno.

Gráfico 1.32

Matriz de transición del tamaño^{a/} de las empresas costarricenses entre 2005 y 2017



a/ La matriz se construyó a partir de un panel de 21.290 registradas entre 2005 y 2017. Se excluyeron los negocios que nacieron y murieron durante el período de estudio. El tamaño de la empresa se definió según la clasificación del MEIC, a partir del número de trabajadores reportados cada año, de la siguiente forma: micro entre 1 y 10, pequeña entre 11 y 35, mediana entre 36 y 100, y grande 101 o más.

Fuente: Tomado del capítulo 3, con datos del BCCR.

El principal hallazgo, que no sorprende dados los análisis previos, es que los negocios de las regiones Central-GAM, Huetar Norte y Huetar Caribe tienen las probabilidades más altas de sobrevivir, con niveles superiores a 63% a los cinco años. Lo contrario sucede con los demás territorios, donde la probabilidad de sobrevivir a los cinco años es inferior a ese porcentaje, e incluso cercano al 50%. Ello sugiere que en estas zonas las empresas enfrentan condiciones más adversas para desarrollarse. Las diferencias podrían ser un reflejo de las brechas regionales en el acceso a servicios, la plataforma institucional, la tecnología y la calidad de la infraestructura, asuntos sobre los que conviene profundizar en el futuro (Berumen, 2007).

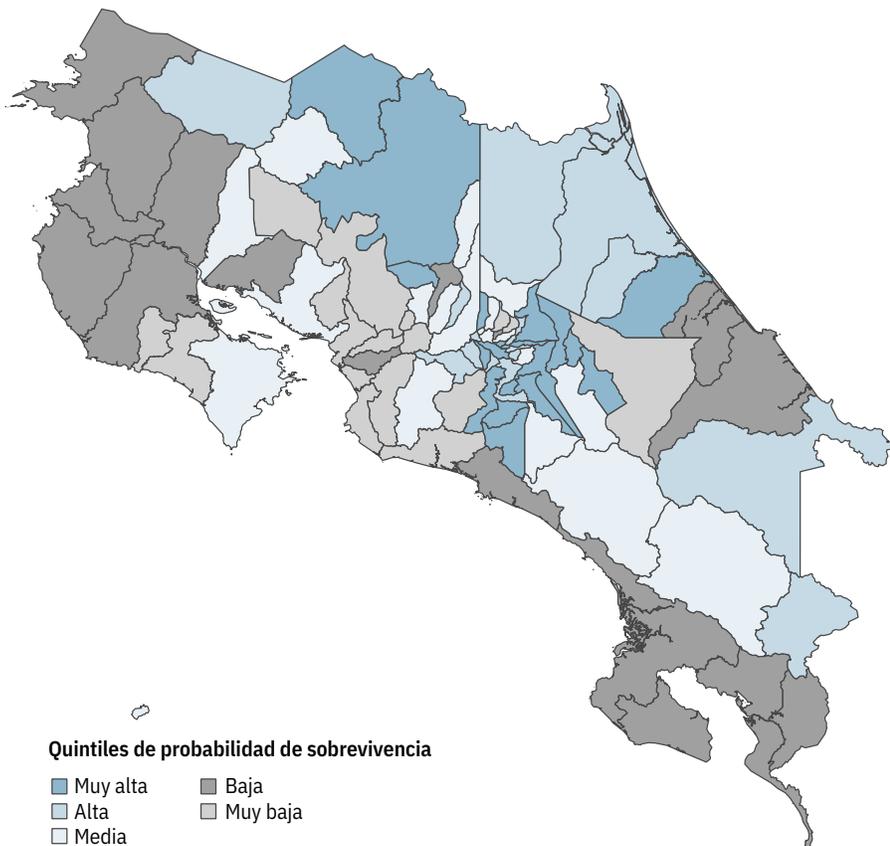
Con el propósito de afinar aun más el análisis territorial, se ordenaron los cantones en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), de acuerdo con el nivel de sobrevivencia de sus emprendimientos (mapa 1.5; más detalles en el capítulo 3 y el Anexo Metodológico) y se deter-

minó que existen tres tipos de regiones, según la sobrevivencia de las empresas al quinto año de vida. En el primer grupo la mayoría de los cantones tiene bajas probabilidades de sobrevivir. Así sucede en las regiones Chorotega y Pacífico Central, donde la mayoría de los cantones se encuentran en los quintiles más bajos, y en la Brunca, con solo un cantón en el límite de quintiles altos.

El segundo grupo lo componen las regiones Central-GAM, Huetar Caribe y Central-Periferia, que muestran una gran heterogeneidad interna en el desempeño de las empresas: en ellas coexisten cantones que están en el quintil de muy alta probabilidad de sobrevivencia, con otros de bajas o incluso muy bajas expectativas de vida. Finalmente, la región Huetar Norte destaca por un comportamiento cantonal homogéneo, con niveles de sobrevivencia altos y muy altos, un hallazgo que puede alentar los esfuerzos de una alianza público-privada como la Agencia de Desarrollo de la Zona Norte (ADZN).

Mapa 1.5

Costa Rica: probabilidad de sobrevivencia de las empresas al quinto año de vida^{a/}, según cantón



a/ La sobrevivencia de las empresas al quinto año de vida por cantón oscila en un rango de 26% a 81%. Los cantones se dividieron en cinco grupos según la sobrevivencia, de la siguiente forma: 54,7% o menos, 54,9%-58,97%, 59,03%-63,94%, 64,83%-67,59% y 67,72% o más.
Fuente: Tomado del capítulo 3, con datos del BCCR.

Más información sobre el estudio de la sobrevivencia empresarial puede encontrarse en la sección “Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses” del capítulo 3, “Miradas en profundidad en Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, que también pueden descargarse del sitio www.estadonacion.or.cr

En resumen, las dificultades para hacer negocios en Costa Rica no afectan de la misma forma a todas las empresas. La apuesta económica del país, centrada en la atracción de inversión extranjera y

el impulso a las exportaciones, requiere el complemento de una política de fomento para los sectores tradicionales, especialmente los ubicados fuera del área metropolitana, con el fin de revertir las crecientes brechas territoriales y de productividad que debilitan la economía. El bajo dinamismo que muestra la producción en años recientes plantea un escenario adverso para el crecimiento de las empresas, lo cual resalta la importancia de que esas políticas se enfoquen en la expansión de los negocios existentes, y no solo en la creación de nuevos emprendimientos.

En un contexto de restricción fiscal, es de gran valor aprovechar el potencial de las municipalidades para impulsar el desarrollo humano

En la primera sección de este capítulo se documentaron las restricciones que ha impuesto el desbalance de las finanzas públicas sobre el gasto y la inversión. Esas limitaciones se mantendrán en los próximos años, a menos que el país logre encadenar varios períodos de rápido crecimiento económico, un escenario poco probable según las estimaciones del BCCR. En un contexto en que el Gobierno Central tiene serias dificultades para financiar programas de gran calado, que ataquen las brechas territoriales de desarrollo humano, es de suma importancia localizar nuevos actores y recursos públicos capaces de complementar las acciones de la institucionalidad del nivel central.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este año el Informe profundizó su mirada sobre los gobiernos locales, en los que reconoce un potencial históricamente desaprovechado para impulsar el desarrollo humano con un enfoque territorial. En esta edición se demuestra la utilidad de ese potencial a partir del análisis del papel que desempeñan las municipalidades en dos áreas de interés: la inversión social municipal (ISM) y la gestión de ordenamiento territorial. La ISM no solo puede contener los efectos de la desaceleración económica, complementando el financiamiento de los programas sociales, sino generar mejores condiciones para la actividad productiva de los cantones. Por su parte, la gestión ordenada de los territorios contribuye a disminuir los conflictos por el uso de los recursos y los impactos ambientales, y puede incidir sobre el clima de negocios de una zona.

En el caso de la ISM, los ayuntamientos cuentan con un marco jurídico que los habilita para actuar en este ámbito, con la ventaja de que pueden tener un enfoque territorial más preciso. Además, manejan un volumen importante de recursos: en 2018 la ISM representó el 32,6% de la inversión social focalizada del Gobierno Central, aquella más

relacionada con el combate a la pobreza, y un 2,3% de la inversión social total, incluyendo los programas universales. De ahí la relevancia de conocer en detalle la inversión que los municipios han venido realizando en materia social, pues ello permitirá identificar oportunidades de articulación con las políticas nacionales en ese mismo campo.

Villalta (2019) realizó una sistematización depurada de la información de la ISM³¹ para el período 2006-2018, incluyendo los siguientes rubros: servicios comunitarios y de vivienda; deporte, cultura, recreación y religión; seguridad comunitaria y atención de emergencias; protección social; educación y salud.

En el período de análisis, la ISM osciló entre un 33% y un 37% del gasto total de las municipalidades, con una leve reducción en los últimos tres años. La inversión está atomizada en una gran variedad de programas y actividades, una característica que no facilita el diseño de estrategias para mejorar su pertinencia. Sin embargo, cuando se clasifican las iniciativas por la función a la que per-

tenecen, se observa que la mayoría de la ISM está concentrada en pocos sectores. Los servicios comunitarios y de vivienda (por ejemplo acueductos, alcantarillados, recolección de basura) absorben más de dos terceras partes de la inversión municipal. Entre 2006 y 2018 creció el peso relativo de los servicios de protección social –en especial los programas relacionados con la Red de Cuido y la atención de personas adultas mayores– y las iniciativas de orden público y seguridad, mientras perdieron importancia los servicios comunitarios y los programas de educación y salud. Los gráficos 1.33 muestran la evolución en términos reales para cada rubro.

Las cifras agregadas ocultan diferencias importantes según municipalidad. La mayoría invierte por debajo del promedio y evidencia poca diversidad en su oferta social. En 2018 los municipios destinaron un promedio de 27.708 colones por persona a programas sociales. Los cinco que más invirtieron en este rubro, en términos per cápita, fueron Belén (91.850 colones), Escazú (80.429),

Garabito (69.229), San José (67.665) y Abangares (65.872). En el otro extremo, con los montos más bajos figuran Guatuso (4.345), Sarapiquí (5.717), Siquirres (7.235), Guácimo (7.393) y Buenos Aires (7.982).

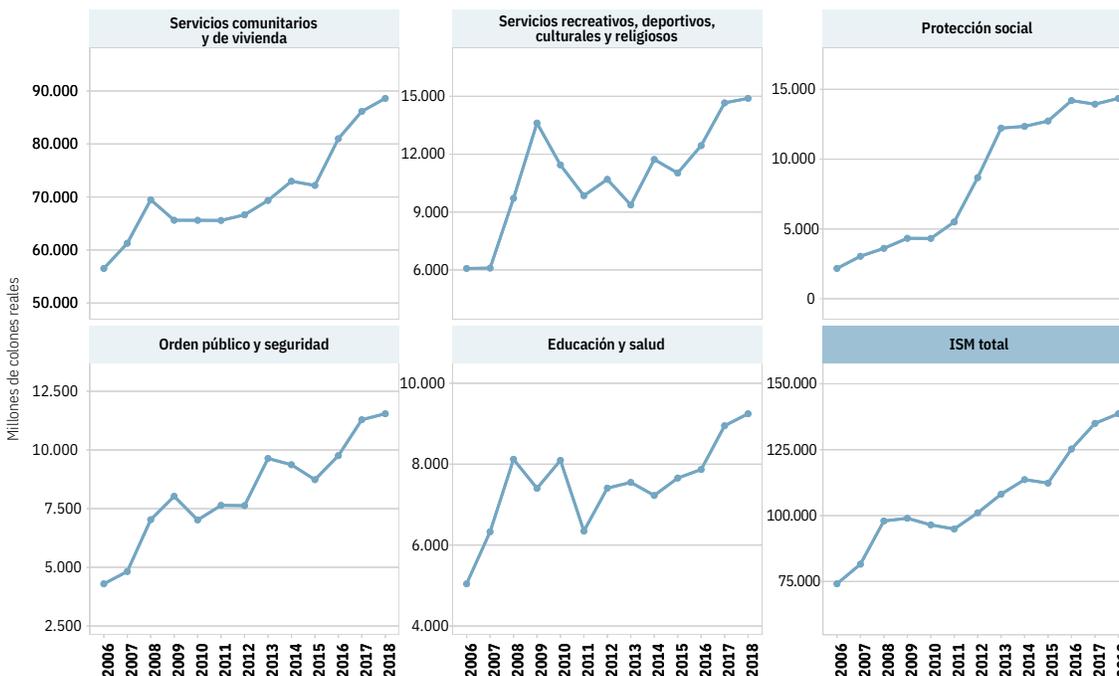
El gráfico 1.34 muestra, en términos reales, la ISM por persona entre 2006 y 2018. Únicamente ocho municipalidades superaron el promedio durante los 13 años de ese período (esferas azules del gráfico), por lo que se califican en el nivel “alto”; otras ocho lo hicieron de 10 a 12 años. En un rango “medio” se clasifican once cantones. Sin embargo, el grupo más numeroso fue el de nivel “muy bajo”, con 33 municipios que durante todo el período exhibieron montos de ISM por debajo del promedio (esferas rojas). Los restantes 21 cantones rebasaron el promedio solo entre 1 y 4 años, por lo que se consideran de nivel “bajo”.

Estas constataciones sugieren que, para aprovechar mejor la ISM en función del desarrollo humano, hay que remover algunos obstáculos. Entre ellos destaca una estructura rígida pero a la vez atomi-

Gráficos 1.33

Evolución de la inversión social municipal (ISM), por rubro social

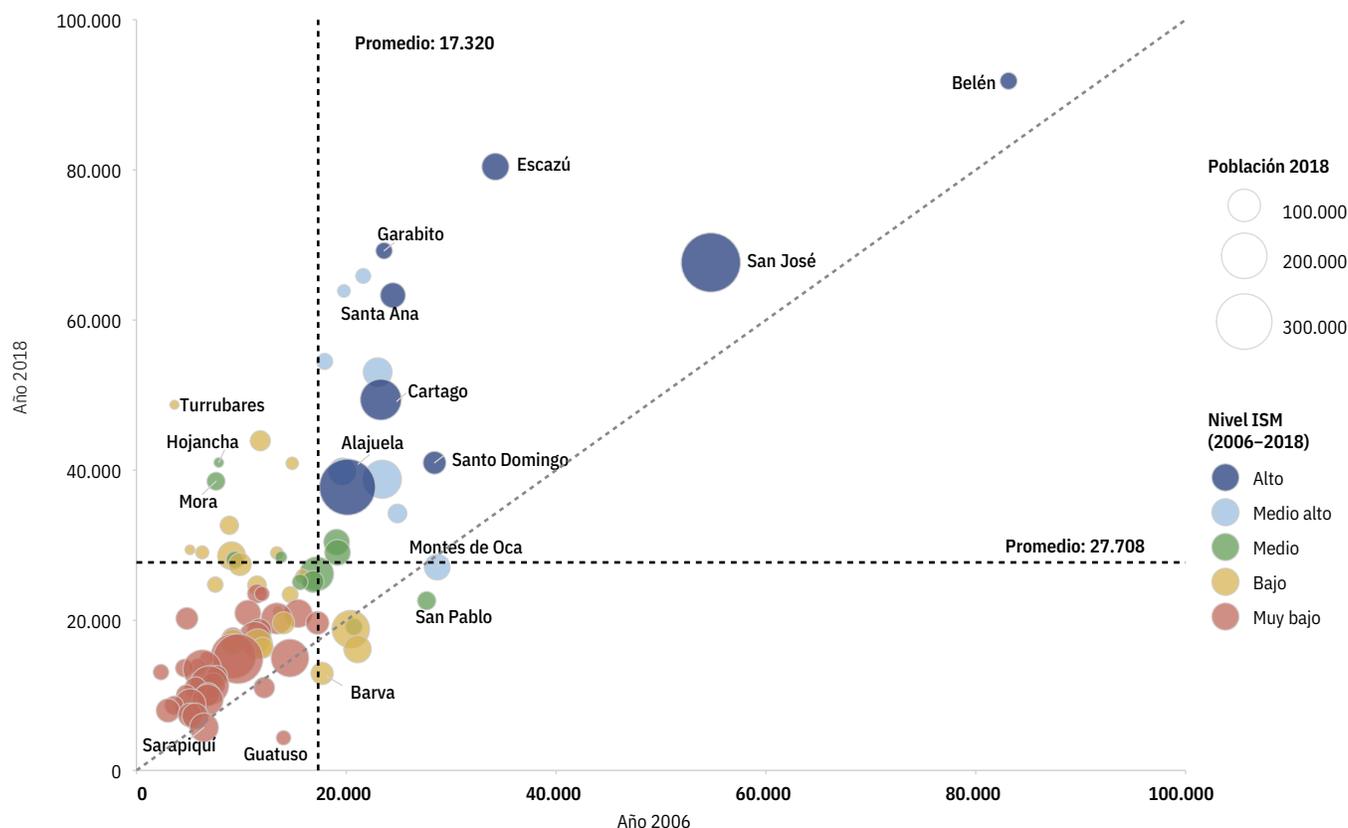
(en millones de colones del año 2012)^{a/}



a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, a partir de Villalta, 2019, con datos de la CGR.

Gráfico 1.34

Inversión social municipal por persona, según población y nivel^{a/} (en colones del año 2012)^{b/}



a/ El nivel se valoró a partir de la comparación de la ISM por persona de cada municipalidad con el promedio del país, para cada año, durante el período 2006-2018. Un nivel “alto” corresponde a los 13 años por encima del promedio, “medio alto” entre 10 y 12 años, “medio” entre 5 y 9 años, “bajo” entre 1 y 4 años y “muy bajo” a ningún año.

b/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Se divide entre la población total de cada cantón.

Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, a partir de Villalta, 2019, con datos de la CGR.

zada de los gastos, con escasos cambios en la última década, poca focalización y enormes disparidades en presupuestos y capacidades de ejecución entre cantones, que dificultan la reducción de las brechas. Superar algunas de estas barreras implica establecer canales de diálogo entre los niveles central y municipal, para explorar las posibilidades de articulación de programas en diversos territorios. En las condiciones actuales, la rigidez y fragmentación del gasto conspiran contra ese fin.

Más información sobre la **inversión social municipal** puede encontrarse en la sección “Inversión social municipal emerge como una oportunidad de financiamiento, difícil de aprovechar” del “Balance de Equidad e integración social 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Como se mencionó, otro ejemplo del potencial desaprovechado de las municipalidades para impulsar el desarrollo humano es la gestión del territorio y las limitadas herramientas con que se ejerce.

A diferencia de otros ámbitos de la política pública, que suelen manejarse de manera muy centralizada, en los campos ambiental y territorial los gobiernos locales tienen amplias y relevantes competencias.

En materia de ordenamiento del territorio, aspecto reiterado por este Informe como una deuda clave en la gestión ambiental del país, el plan regulador cantonal (PRC) es la herramienta con la cual los ayuntamientos, en conjunto con las comunidades, definen los usos presentes y futuros del suelo, a fin de mejorar el desarrollo de la población en un marco

de armonía con la naturaleza, equidad social y eficiencia económica. Esta herramienta no existe en la mayoría de los cantones. Según Sánchez (2019a) solo 40 de los 82 cantones cuentan con PRC. En muchos casos (19) se trata de planes parciales; solo 21 contemplan toda la superficie del cantón.

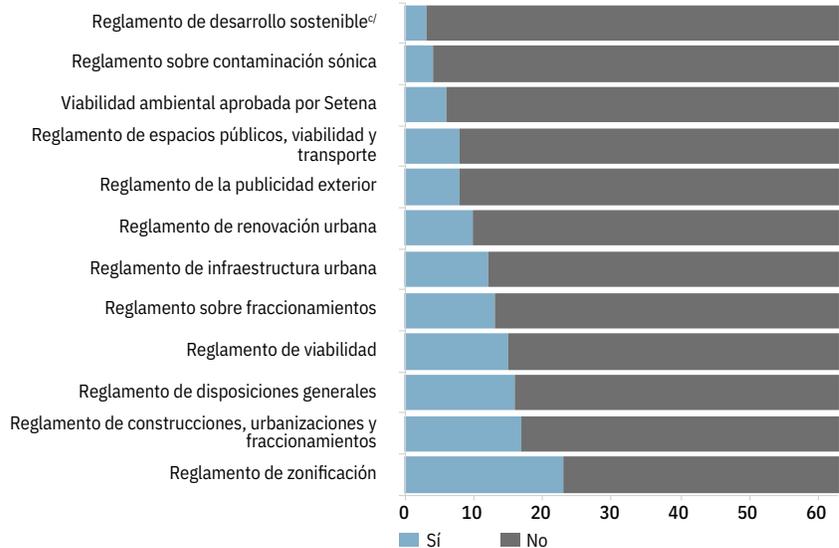
Este Informe analizó un conjunto de elementos que permiten la gestión territorial, y que deberían acompañar los procesos de toma de decisiones locales. Para ello se realizó una consulta mediante el envío de un cuestionario a todas las municipalidades del país. Se obtuvo respuesta de 63 de ellas (Chacón et al., 2019; más detalles en el Anexo Metodológico). El principal hallazgo es que la mayoría carece de las herramientas mínimas y obligatorias para la gestión ambiental. También son pocos los municipios que cuentan con instrumentos de regulación territorial y del crecimiento urbano, la construcción o la movilidad (gráfico 1.35).

Se realizó un ejercicio de clasificación de las 63 municipalidades que brindaron información, combinando las respuestas a los 58 ítems del cuestionario en tres dimensiones: *herramientas, capacidades e iniciativa y acción*³². Se construyó una escala estandarizada de entre 0 y 100 puntos, en la que cero es la peor situación y 100 la óptima. A partir de estos puntajes se hizo una agrupación según el desempeño en gestión ambiental. Se obtuvo una división natural en tres conglomerados. La mejor calificación recayó en un conjunto de 16 gobiernos locales. Un grupo mayoritario, integrado por 33 municipios, registró un puntaje medio y marcadamente más bajo el primer segmento. Por su parte, el conglomerado de bajo desempeño lo conforman 14 casos (mapa 1.6).

El análisis de las tres dimensiones reveló grandes diferencias entre los ayuntamientos, un hallazgo que confirma lo señalado en otros campos de la gestión municipal por el mismo PEN, así como por la Contraloría General de la República. Por ejemplo, Curridabat, que no aparece en los diez primeros puestos en materia de herramientas o capacidades, ocupa el primer lugar en iniciativas

Gráfico 1.35

Cantidad de municipalidades^{a/} que tienen reglamentos seleccionados^{b/}. 2019

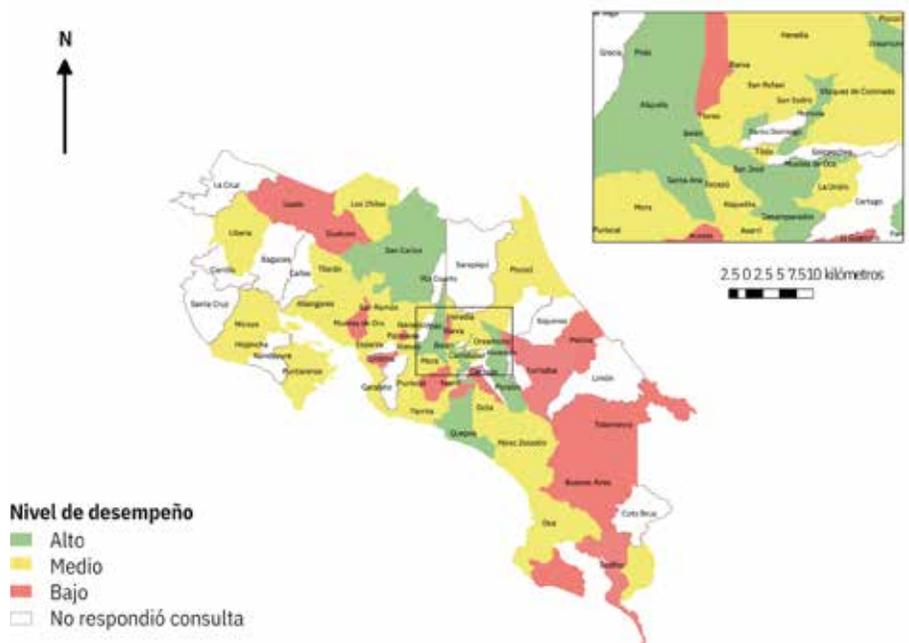


a/ Con base en 63 municipalidades que respondieron la consulta del PEN.
 b/ Incluye a todas las municipalidades, tengan o no plan regulador aprobado.
 c/ Que incluya los índices de fragilidad ambiental.

Fuente: Tomado del Balance de Armonía con la naturaleza 2019, con datos de la consulta municipal del PEN, 2019.

Mapa 1.6

Clasificación de las municipalidades según desempeño en gestión ambiental. 2019



Fuente: Tomado del Balance de Armonía con la naturaleza 2019, con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

y acción, y en el puntaje general. Eso evidencia que emprende muchas iniciativas y dedica recursos a metas ambientales. En el lado opuesto, Acosta no figura entre los últimos diez en materia de herramientas y de capacidades, pero es la municipalidad más rezagada en iniciativa y acción. Esto puede indicar que, si bien ha hecho esfuerzos por establecer instrumentos legales, no emprende muchas acciones concretas.

Más información sobre la **gestión territorial de los municipios** puede encontrarse en la sección “Falta de inversión en capacidades debilita gestión ambiental a nivel local” del “Balance de Armonía con la naturaleza 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Los estudios sobre la ISM y la gestión del territorio confirman el gran potencial de las municipalidades para impulsar el desarrollo humano. Al mismo tiempo, sin embargo, han detectado áreas en las que es preciso adecuar las acciones a las necesidades locales. Las investigaciones identificaron municipios que destinan importantes inversiones a programas sociales y, además, cuentan con múltiples herramientas de gestión territorial y ambiental. En estos casos es posible promover, a corto plazo, un diálogo fructífero entre las instituciones del nivel central y los gobiernos locales, para poner en marcha una ISM bien planificada y dirigida, y aprovechar mejor las herramientas de ordenamiento territorial de que disponen, sin que necesariamente se requieran esfuerzos onerosos y complejos desde la política pública de dimensión nacional.

Por último, dado que el presente Informe se publica poco antes de las elecciones municipales de febrero de 2020, el espacio es propicio para anunciar una nueva iniciativa del PEN, desarrollada con el objetivo de fomentar la participación informada de la ciudadanía. Se trata de la aplicación web *DCifra tu cantón*, que tendrá un conjunto de datos, algunos inéditos, para que las personas puedan conocer la situación particular

de su municipio y plantear discusiones en el marco de ese proceso. Esta aplicación estará disponible en el sitio www.dcifra.cr

La inteligencia de datos es una herramienta valiosa para atacar problemas complejos del desarrollo humano

En la crítica coyuntura actual es imperativo elevar la calidad de la política pública, pero en especial, hacer más y mejor con los mismos recursos, e incluso con menos. Una de las estrategias para ello es el uso de la inteligencia de datos, la localización y procesamiento de fuentes de información masiva (*big data*) para diseñar intervenciones sustentadas en evidencia científica. En esta sección se describen dos áreas en las que, gracias a nuevas bases de datos, se pueden construir herramientas para la toma de decisiones en aspectos centrales para el desarrollo humano: el transporte y la movilidad en la GAM, el centro neurálgico de la economía y la sociedad costarricenses, y la Red de Cuido, un ámbito de la política social de gran importancia para eliminar las barreras que dificultan el acceso de las mujeres al mercado laboral.

En relación con el transporte y la movilidad, en 2018 y 2019 el PEN y el Colaboratorio Nacional de Computación Avanzada del CeNAT-Conare (CNCA) desarrollaron una metodología para modelar con gran detalle la saturación de la red vial del país, a partir de datos sobre atascos de la aplicación móvil Waze y con más de 52 millones de registros capturados durante el año 2018 (Cubero et al., 2019). El trabajo se efectuó gracias a una alianza institucional con el Departamento de Informática del MOPT, responsable de la descarga de datos de Waze para Costa Rica.

El estudio demostró la potencia de la base de datos de Waze al pensar y diseñar intervenciones de política pública. Para esta edición se logró caracterizar una vía estratégica de la GAM: la ruta 39 o carretera de circunvalación, con un grado de detalle de tramos de 100 metros (en total, 145 segmentos). Se pudieron determinar –por primera vez– los patrones

de congestión y los niveles de saturación³³ con respecto a la interacción de tres variables: el grado de atasco derivado del flujo vehicular según la hora, el sentido del recorrido en que se produce y la presión que generan las personas que se trasladan a sus lugares de trabajo y residencia. Se analizaron dos momentos de uso intensivo: las horas “pico” de la mañana (entre 5 y 7 am) y de la tarde (entre 4 y 6 pm), de lunes a viernes.

Los resultados muestran altos grados de saturación en gran parte de la ruta, con dos patrones principales. El primero tiene pocos segmentos de elevado congestionamiento cercanos a rotondas, intersecciones y pasos a desnivel, sectores por los que ingresan o salen los usuarios al centro de la capital. El segundo presenta valores altos e intermedios de saturación, pero en series consecutivas de segmentos, que se concatenan en secciones más extensas de atascos y generan un efecto de retraso en cadena, por varios cientos de metros.

Los mapas 1.7 muestran los resultados por segmento en las horas “pico” de la tarde, que configuran un panorama más grave en ambos sentidos de circulación. El grosor de la línea representa el retraso promedio ocasionado cuando hay atasco en cada sector. El color permite visualizar el grado de saturación, de mayor (rojo) a menor (azul). El retraso promedio en dirección este-oeste es de 9 minutos por cada segmento, 4 más que en la mañana. También se identifican series de segmentos consecutivos con altos valores de saturación, en ambos extremos de la ruta. La intersección con la autopista General Cañas destaca por presentar los valores más extremos de congestión para los momentos y dirección estudiados. En el sentido oeste-este el retraso promedio por segmento es menor y cercano a 6 minutos, pero siempre superior al de la mañana. También se observan secciones de alta saturación en segmentos sucesivos en ambos extremos del anillo: desde la intersección con la autopista General Cañas hasta el inicio de Hatillo, y entre San Pedro, Zapote y el paso a desnivel de la Y Griega.

Mapas 1.7

Congestionamiento en la ruta 39 durante las horas “pico” de la tarde^{a/}. 2018

Dirección este-oeste

Dirección oeste-este



a/ El grosor de la línea representa el nivel de retraso promedio en el punto, y el color es el grado de saturación. En el primer caso (retraso promedio), las escalas entre los gráficos de la mañana y la tarde no son comparables, pues varía por la mayor cantidad de atascos de la tarde.
Fuente: Cubero et al., 2019, con datos de la aplicación Waze.

En ambos mapas es posible ver zonas de alto atasco (engrosamientos de la cadena), pero con colores distintos. En azul están los tramos en los que pueden ocurrir importantes retrasos cuando hay atascos, pero la frecuencia de estos es más ocasional. En rojo están los tramos en los que los atascos son crónicos.

Como complemento del análisis a partir de Waze, que corresponde a vehículos particulares, se estimó el desplazamiento de población entre cantones para llegar a los centros de trabajo³⁴. En Costa Rica un 33,1% de las personas ocupadas debe trasladarse a otros cantones para laborar. En el caso de la GAM la proporción asciende al 45,8%³⁵. Para analizar los posibles flujos vinculados con la ruta 39, se consideraron, como un primer ejercicio, las personas que se mueven desde otros cantones hacia el cantón de San José y desde San José hacia otros cantones. Este grupo representa el 90% de la población que realiza esos desplazamientos. Con este insumo se dividió la carretera de circunvalación en cuatro sectores de igual longitud y se calculó el número de personas que ingresan por cada uno de ellos, a fin de medir la presión que generan.

Mapa 1.8

Sectores de la ruta 39 según presión poblacional estimada



Fuente: Durán Monge, 2019, con datos del Lanamme-UCR.

El mapa 1.8 muestra las estimaciones de la presión en cada sector. El de mayor intensidad corresponde al noroeste de la carretera, con un valor que supera las 64.000 personas. A través de seis puntos

de acceso confluyen importantes traslados desde y hacia Alajuela, Escazú, Heredia, Santa Ana y Belén, entre otros cantones. Estos resultados coinciden con los del análisis sobre los grados de

saturación antes expuestos, pues los niveles más altos de congestión ocurren justo en la misma zona. Le sigue el sector este de la ruta, con un valor estimado de 60.000 personas. Los principales cantones vinculados a estos flujos son Goicoechea, Vázquez de Coronado, Montes de Oca, Moravia, La Unión, Curridabat y Cartago, entre otros. En tercer lugar, en el sector sureste hay una presión de poco más de 52.000 personas, asociada en gran medida a los traslados desde y hacia Desamparados, Curridabat, Cartago y La Unión. Finalmente, Hatillo registra los valores más bajos, ya que son menores los volúmenes de personas que ingresan por este sector, y que se relacionan sobre todo con dos cantones: Alajuelita y Aserrí.

Todos los resultados muestran la grave saturación que experimentan los usuarios de una de las rutas estratégicas para la movilidad en el centro del país y evidencian las repercusiones de la presión demográfica y el uso del automóvil particular como principal apuesta para el transporte dentro de la GAM. La inteligencia de datos con la aplicación Waze ofrece insumos de gran utilidad para diseñar política pública, y en este caso, entender que los requerimientos no están esencialmente en la capacidad de la infraestructura para absorber la presión, sino en la forma en que se moviliza la gran cantidad de población que emplea la ruta, en gran medida por medio del transporte individual.

Más información acerca del análisis sobre movilidad urbana puede encontrarse en la sección “Avances en información para entender la crisis vial: el caso de la ruta 39” del capítulo 4, “Miradas en profundidad en Armonía con la naturaleza”. El documento de base puede descargarse en el sitio www.estadonacion.or.cr

El área social es otro ámbito en que las nuevas fuentes de información pueden contribuir en el diseño de políticas más eficaces. Para esta edición se obtuvo acceso al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del

Estado (Sinirube), que permite conocer con gran precisión el perfil de la población receptora de los programas sociales. Se realizó un análisis sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) y sus potenciales usuarios, para generar insumos que permitan asignar y priorizar la política social focalizada. En años venideros, la investigación a partir del Sinirube será una línea de trabajo en el PEN.

Las intervenciones en la primera infancia generan altos retornos, que se materializan en un mejor desarrollo cognitivo, social y académico, así como en el bienestar físico y la productividad de las personas en el futuro. Además, representa una oportunidad para romper los ciclos de reproducción de la pobreza y la desigualdad (Denboba, et al., 2014). La Redcudi forma parte del sistema de protección social de Costa Rica, en el componente de atención a ese grupo etario. Los servicios son suministrados por diversas instituciones públicas: IMAS, CEN-Cinai (Ministerio de Salud) y PANI.

La situación actual de la Redcudi denota, al menos, dos retos importantes. El primero está asociado a la necesidad de lograr mayores coberturas. Según la Ley 9220, la población meta del programa son todos los niños y niñas de 0 a 6 años del país (con posibilidad de extenderse hasta los 12, según disponibilidad presupuestaria), con énfasis en los infantes de 6 meses a 4 años y 3 meses, particularmente aquellos que viven en condiciones de pobreza o en situaciones de riesgo social. Se calcula que en 2019 la población de 0 a 6 años asciende a 518.548 personas, y la de 7 a 12 años a 446.114 (Pacheco y Elizondo, 2019). Según las proyecciones del INEC para el 2034, este segmento poblacional experimentará una reducción, especialmente en el grupo de menor edad.

De acuerdo con el Sinirube, la tasa de cobertura de la población meta total alcanza el 6,6% y es mayor entre la población de 0 a 6 años (8,3%). Si solo se considera a las personas en condición de pobreza, las coberturas se estiman en 14,6% entre los menores de 0 a 6 años y 8,8% en el grupo de 7 a 12 años. Dos

de cada tres beneficiarios actuales de la Redcudi pertenecen a hogares pobres o pobres extremos, y adicionalmente, un 13,3% son vulnerables; es decir, ocho de cada diez beneficiarios viven en pobreza o en riesgo de caer en ella.

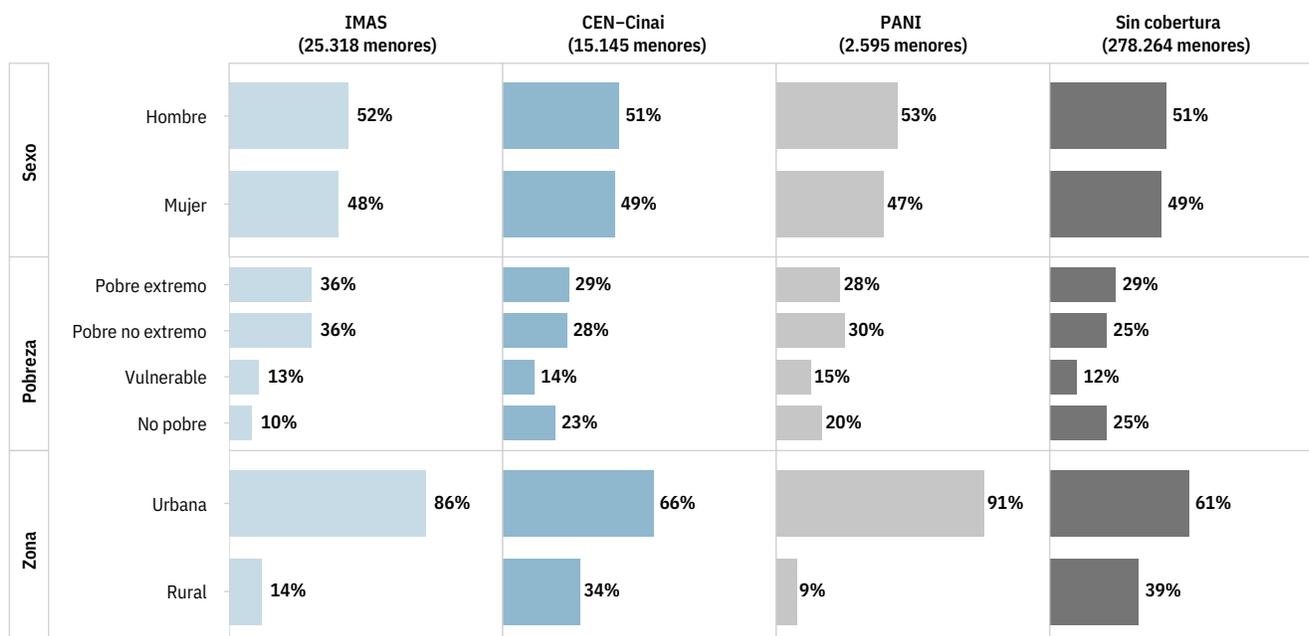
El Sinirube registra 1.811.339 personas que cumplen el criterio de pertenecer a una familia conformada por al menos un miembro menor de 12 años, sea este beneficiario o no de la Redcudi. El gráfico 1.36 muestra algunas características seleccionadas de los niños y niñas incluidos en los programas de la Red (43.058) y de los potenciales usuarios no cubiertos actualmente (278.264). Entre los beneficiarios del IMAS y el PANI las zonas urbanas están sobrerrepresentadas (en relación con su presencia en la distribución de la población meta en el país). En cambio, en los CEN-Cinai y entre los menores no cubiertos las zonas rurales tienen un peso importante. Esto denota la falta de opciones de cuidado en zonas alejadas de las ciudades.

Un segundo hallazgo del estudio sobre la Redcudi es que, con los recursos actuales, no es posible expandir su cobertura. Dadas las restricciones fiscales, es clara la urgencia de explorar opciones para establecer vínculos entre el sector público, el mercado, las comunidades y las familias. Además se debe tener en cuenta que esto ocurre en un contexto de baja participación laboral femenina —con respecto al resto del mundo— que tiene un gran potencial de crecimiento, lo cual impone nuevos desafíos en materia de desarrollo humano.

¿Cuántos recursos se necesitan para ampliar significativamente la cobertura de la Redcudi? Gracias a los datos de Sinirube se pudieron estimar distintos escenarios para avanzar hacia la cobertura universal y el costo que ello tendría para las arcas públicas. Cubrir a “toda la población” de 0 a 12 años (se asume que el 10% no asistiría a la red pública) implica un esfuerzo enorme, por lo que una opción más realista es enfocarse en la población base (0 a 6 años)³⁶, por cuanto los mayores asisten a la educación primaria. El gráfico 1.37 muestra el crecimiento medio anual que se requeriría para alcanzar la universalidad en la aten-

Gráfico 1.36

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



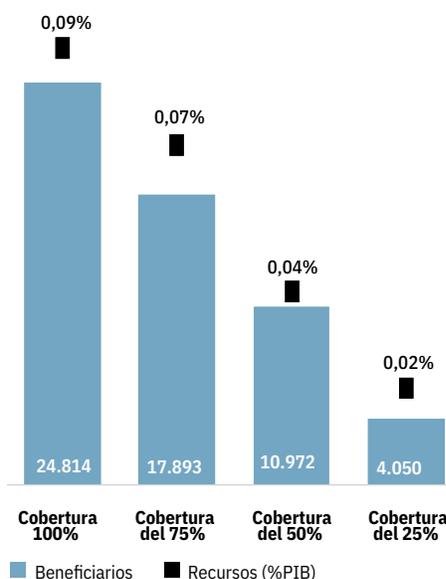
Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, con datos de Sinirube.

ción de este grupo en el año 2034, según varias metas de cobertura.

La inversión adicional por año que se necesita para ampliar la cobertura al 75% de la población de 0 a 6 años ronda los cuarenta millones de dólares en 2019 (0,07% del PIB). En principio no es un monto muy elevado, pero sí difícil de obtener enteramente de las arcas públicas, debido a las actuales condiciones de restricción fiscal. Aun así, con una mayor flexibilidad en la asignación de los recursos del Fodesaf, por ejemplo, sería posible cubrir una parte de esta demanda. Sin embargo, como se dijo antes, es probable que se requiera pensar en estrategias complementarias de financiamiento, en las que se involucren otros sectores de la vida social y económica del país.

Al igual que la base de datos de la aplicación Waze, el Sinirube representa una nueva veta de información para la investigación académica. En el *Informe Estado de la Nación 2018* se planteó como una de las medidas urgentes en favor del

Gráfico 1.37

Crecimiento medio anual de menores beneficiarios de 0 a 6 años y recursos adicionales requeridos por año para universalizar la Redcudi en 15 años, según metas de cobertura^{a/}. 2019-2034

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

Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, con datos del INEC.

desarrollo humano, aprovechar mejor los sistemas de información modernos para dirigir las políticas públicas. Los dos casos aquí presentados son un paso en dirección a esa meta.

Más información sobre la **Red de Cuido** puede encontrarse en la sección “Atención de la primera infancia demanda más inversión, con enfoque universal y de calidad” del “Balance de Equidad e integración social 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

Mensaje 5

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

El último mensaje clave de este Informe es de carácter político. Refiere a los cuidados que, en una coyuntura crítica, son necesarios para enfrentar las divergencias. Debe recordarse que la democracia moderna es un sistema para gestionar conflictos que se basa en la conformación de mayorías ciudadanas para el gobierno de la sociedad, con respeto a las libertades, derechos y dignidad de la población, especialmente las minorías. Si ese régimen pierde su capacidad de gestión y su habilidad para formar mayorías estables, se vuelve disfuncional; una democracia que no respeta los derechos cesa de serlo. En un contexto en que la democracia costarricense comienza a estar bajo asedio, como se comentó al inicio del capítulo, es de especial importancia que los actores políticos procesen sus diferencias aplicando las reglas del juego democrático.

Hay una tensión inherente en la relación entre mayorías y minorías, que se atenúa en períodos de crecimiento económico y redistribución progresiva de los beneficios del desarrollo. Sin embargo, en períodos de mal desempeño, como el que atraviesa Costa Rica, esa tensión se exagera y se generan riesgos para la estabilidad del sistema, por el debilitamiento

del apoyo ciudadano a la democracia, visto en la primera sección del capítulo, y la mayor posibilidad de que fuerzas anti-democráticas aprovechen el descontento creado por las demandas sociales insatisfechas, como está sucediendo en varios países del mundo. En esas condiciones, los actores políticos pueden, por acción u omisión, contribuir a complicar aun más el panorama.

A partir de las investigaciones realizadas por el PEN, esta sección identifica oportunidades que en el corto plazo pueden generar respuestas políticas distintas, que por un lado eviten costos sociales que terminan pagando los sectores más vulnerables y, por otro, aprovechen el máximo los espacios para crear acuerdos sobre prioridades de acción pública.

En consonancia con las consideraciones anteriores, el quinto mensaje clave de este Informe se organiza en dos apartados. El primero es un aporte del PEN acerca del impacto de la conflictividad social sobre la población. El segundo describe una oportunidad política existente en la Asamblea Legislativa, que hasta ahora no había sido claramente visualizada.

Un acuerdo político con reglas básicas sobre el manejo de los desacuerdos

Un buen manejo de corto plazo del conflicto, en una época de riesgos, es vital para evitar altos costos en términos de desarrollo humano. Existen diferencias legítimas entre los distintos grupos sociales y políticos sobre las agendas públicas, y en una democracia esas discrepancias son necesarias e inevitables. Asimismo, es normal que estos grupos procuren movilizar los recursos disponibles para lograr sus cometidos. Sin embargo, en una situación de creciente escepticismo ciudadano y de advenimiento de populismos de diverso signo, o de gobiernos abiertamente autoritarios en América Latina, es conveniente que en Costa Rica los actores adopten reglas sobre el procesamiento de sus desacuerdos, para impedir un desbordamiento de los conflictos que pueda vulnerar la estabilidad e imponer elevados costos a la sociedad.

Durante el período bajo análisis ocu-

rieron experiencias ejemplarizantes de manejos políticos con costos sociales que pagan —o pueden terminar pagando— los sectores más vulnerables de la población, y que propician un desgaste de los actores políticos, tanto de gobierno como de oposición. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes: la promesa de debilitar el sistema interamericano de derechos humanos, formulada durante la campaña electoral, tal como reportó el *Informe Estado de la Nación 2018*; la decisión gubernamental de establecer mesas multisectoriales de diálogo, en julio de 2019, ante protestas de diversas organizaciones gremiales y sociales. Esta medida dio lugar a contradicciones dentro del Ejecutivo, dudas sobre la representatividad de los delegados y hasta el momento de redactarse esta publicación se desconocían sus resultados. El tema será analizado con detenimiento en la próxima edición de este Informe.

El PEN aún no realiza estudios que de manera sistemática documenten los casos en que un conflicto social genera impactos negativos sobre amplios segmentos de la población. Ningún partido, organización social, empresarial o sindical, independientemente de la base social que represente y sus objetivos, está exenta de llevar a cabo acciones colectivas que, por satisfacer intereses sectoriales, terminen afectando a la colectividad. Lo mismo puede decirse del Gobierno. Avanzar una línea de investigaciones en esta dirección es una tarea pendiente.

Un buen ejemplo de lo anterior lo brinda la huelga contra la reforma fiscal que protagonizaron distintos sectores, principalmente sindicales, y que paralizó, entre otros, los servicios educativos durante 89 días, entre el 10 de septiembre y el 7 de diciembre de 2018. El último mes de protestas transcurrió después de que la Asamblea Legislativa había aprobado la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, n° 9635, de modo que era evidente que no se había logrado el objetivo político. Cabe indicar que durante varias semanas estuvo abierto un proceso de negociación entre el Ejecutivo y organizaciones sociales, que no logró acuerdo alguno.

Ciertamente, durante el período bajo

análisis este no fue el único caso en que un conflicto terminó teniendo efectos sobre el desarrollo humano. Podría pensarse que las presiones, a la postre exitosas, que impidieron una reforma más amplia del impuesto de renta en la Ley 9635, ejercidas por diversos sectores productivos y de profesionales liberales, afectarán los ingresos del Gobierno Central y su capacidad para financiar la política pública. Sin embargo, por el tipo de repertorio de lucha que se empleó, basado en el *lobby*, ese caso es más difícil de rastrear y documentar. En este sentido la huelga dejó una huella más tangible.

Como se indicó en la primera sección de este capítulo, la prolongada paralización de servicios redujo de manera significativa el crecimiento económico que el país pudo haber tenido en 2018. Por su parte, el *Séptimo Informe Estado de la Educación* (PEN, 2019), con base en una encuesta aplicada a una muestra representativa de la población, reportó que la huelga tuvo efectos severos y especialmente negativos para los hogares más vulnerables, que no tienen más opción educativa para sus hijos e hijas que el sistema público.

Las escuelas y colegios privados siguieron prestando servicios, de modo que los estudiantes de hogares de mayores ingresos continuaron recibiendo su educación. Pero en el caso del sistema público, al preguntar a los padres y madres de familia si tenían recursos para enviar a sus hijos a centros privados, casi nueve de cada diez respondieron que no. Una proporción similar no invirtió en tutorías durante el período en que no hubo clases. Esto sugiere que la gran mayoría de alumnos no tuvo oportunidad de repasar la materia, ni mucho menos de avanzar en el aprendizaje, durante el tiempo en que no hubo lecciones. Además, se interrumpieron programas de equidad social como los comedores escolares y las becas para cientos de miles de estudiantes.

A partir de este ejemplo, que no es el único pero sí uno importante y que ha podido ser documentado, el Informe considera indispensable sugerir a los actores políticos, partidos, organizaciones sociales, empresariales y sindicales, la adopción de ciertas reglas de manejo del

conflicto para evitar un escalamiento de costos y tensiones que afecte el desempeño del país en desarrollo humano. Sin perjuicio de otras reglas que puedan concebirse, los estudios realizados sugieren dos normas básicas:

No afectar a terceros como estrategia para el logro de objetivos políticos. Esta recomendación surge de la constatación de los costos sociales que generó la prolongada huelga educativa para los estudiantes provenientes de los hogares más pobres, pero es aplicable a cualquier acción colectiva que un actor social o político planee realizar. Existe un amplio repertorio de lucha que partidos políticos, cámaras empresariales, sindicatos, cooperativas y asociaciones de vecinos pueden utilizar, sin causar daño a la población en general.

Crear espacios estructurados para el diálogo social, con el fin de dirimir los desacuerdos sobre temas de política pública. Esta recomendación surge de la futilidad de los mecanismos informales creados por el Ejecutivo durante la huelga de 2018 y las protestas de 2019, así como de las contradicciones y la desconfianza que generaron, tanto dentro del Gobierno como en las organizaciones de la sociedad civil, y en general en la población, por la falta de claridad en cuanto a las reglas de representación, agenda y seguimiento de eventuales acuerdos. La rápida implementación del Consejo Económico y Social (CES) puede ser una opción que ayude a procesar algunas disputas, en un espacio con condiciones bien definidas de representación y participación.

Dinámica legislativa más reciente abre oportunidades para procesar reformas

En el escenario legislativo, la capacidad de impulsar acuerdos relevantes para el desarrollo humano es central. Desde 1994 ningún partido político ha alcanzado mayoría parlamentaria. En ausencia de mayorías estables, la creciente fragmentación del Congreso ha tenido profundas implicaciones. Anteriores ediciones de este Informe han documentado las dificultades del Poder Ejecutivo para gestionar sus prioridades, y la progresiva

tardanza del Legislativo en la aprobación de leyes y nombramientos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. A partir de estas tendencias se ha señalado, en línea con la literatura especializada, la incapacidad de los diputados para lograr consensos políticos.

No obstante, esta conclusión se ha modificado parcialmente en vista de los inesperados hallazgos de un estudio a profundidad realizado para esta entrega. Se efectuó un análisis sobre la manera en que votaron las y los legisladores entre 2016 y 2018, dos años de intenso enfrentamiento político en el Congreso. La fuente de información fue el registro de sus votos nominales en 340 votaciones (en total 20.049 registros) ocurridas en dos legislaturas: mayo de 2016 a abril de 2017, y mayo de 2017 a abril de 2018. Esas votaciones se compararon con las de dos figuras relevantes: la jefatura de cada fracción y la Presidencia del Congreso. Ambos indicadores miden la disciplina: el primero dentro de la bancada parlamentaria y el segundo con respecto a la máxima autoridad de la Asamblea Legislativa. En caso de que la persona que ocupa este cargo pertenezca a la fracción oficialista, ello evidencia además la afinidad o lejanía con el Poder Ejecutivo.

El estudio encontró una fuerte asociación entre los votos de las jefaturas de fracción y los de los congresistas, independientemente del partido político, y pese al contexto de elevada fragmentación política. En efecto, en los años analizados, la mayoría de las votaciones se decidió por amplios acuerdos. Este patrón se replicó incluso en diputados que son percibidos, por los medios de comunicación o la ciudadanía, como disidentes dentro de sus fracciones o férreos oponentes del Ejecutivo. Esta dinámica sugiere que, con una apropiada gestión de la agenda parlamentaria, la Asamblea tiene capacidad de ser más productiva en la aprobación de leyes relevantes para el país.

Una posible explicación de este comportamiento es que el momento de votar una ley constituye el eslabón final de una larga cadena de decisiones y negociaciones, cuyos resultados y desenlaces no son fielmente capturados en los datos

examinados. En este sentido, se debe tener presente que las votaciones estudiadas son las que tienen lugar en el Plenario, no en las comisiones, donde es más probable que se manifieste la disidencia. A pesar de esta clara limitación analítica, no deja de llamar la atención que en un Congreso dividido los diputados y diputadas voten muy unidos.

El cuadro 1.5 presenta la lista de los diez congresistas con menores niveles de coincidencia en las dos legislaturas examinadas. Allí se comprueba que aun las dos diputadas más disidentes (Carmen Quesada, quien se separó del Movimiento Libertario, y Ligia Fallas, quien se distanció del Frente Amplio) votaron 3 de cada 4 leyes igual que sus jefes de fracción en 2016-2017, y el porcentaje fue incluso mayor en 2017-2018. En síntesis, a la hora de votar, quienes figuran como opositores adoptan un patrón de “apoyo blando” que permite, a fin de cuentas, aprobar la legislación.

Podría ser, sin embargo, que los promedios oculten comportamientos distintos según el tipo de legislación. Pueden darse votos diferentes según la percepción que se tenga sobre la importancia del proyecto que se discute. Una posibilidad es que cuanto mayor sea la relevancia percibida, menor sea la libertad para distanciarse del criterio partidario, mientras que en las iniciativas de menor trascendencia se opta más por apartarse de las jefaturas. Esto fue, precisamente, lo observado en el estudio: cuando se trata de leyes sustantivas las fracciones cierran filas y se cohesionan; cuando se trata de normas menos relevantes los diputados se alejan más de sus líderes. En la legislatura 2016-2017 las fracciones más disidentes fueron las de Liberación Nacional y el Movimiento Libertario, y en la 2017-2018 las del Frente Amplio, Acción Ciudadana y el Movimiento Libertario.

También se analizó si el comportamiento está asociado al ciclo electoral, concretamente, si la disidencia crece conforme se acerca la fecha de las elecciones nacionales, es decir, en la última legislatura, cuando congresistas sin posibilidad de reelección inmediata tienen más libertad para actuar. Contrario a lo esperado, se encontró que en la cuarta legislatura no

Cuadro 1.5

Coincidencia y disidencia de congresistas en votaciones de proyectos de ley, con respecto a sus jefaturas de fracción.

2016-2017

(porcentajes)

Diputado	Coincidencia	Disidencia	
		Jefe a favor	Diputado a favor
Carmen Quesada Santamaría	74,5	2,0	23,5
Ligia Fallas Rodríguez	75,6	24,4	
Humberto Vargas Corrales	87,5		12,5
Ottón Solís Fallas	90,7	9,3	
José Alberto Alfaro Jiménez	88,5		11,5
Gonzalo Ramírez Zamora	93,2	2,3	4,6
Carlos Enrique Hernández Álvarez	92,8	7,2	
Sandra Píszk Feinziłber	92,2	7,8	
Danny Hayling Carcache	94,6	5,4	

Fuente: Guzmán Castillo, 2019, con datos de la base de datos de voto nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

aumentó la disidencia en las fracciones, con la excepción de los bloques del Frente Amplio y el partido oficialista, Acción Ciudadana. En futuras ediciones de este Informe se estudiará si estas conductas son parte de una tendencia sostenida en el tiempo, o si son atribuibles a aspectos coyunturales.

Más información sobre la **dinámica legislativa** puede encontrarse en la sección “Nuevas áreas de investigación” del “Balance de Fortalecimiento de la democracia 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

El análisis de esta nueva fuente de información modifica en parte, como se dijo al inicio, la idea de que el Congreso está irremediamente paralizado. En otras palabras, hay posibilidades de llegar a acuerdos sobre legislación sustantiva, pues los diputados y diputadas tienen patrones de votación bastante homogéneos, con poca disidencia intrapartidaria. Debe tenerse en cuenta que el estudio que da sustento a estas afirmaciones

cubrió un período previo al gobierno Alvarado Quesada, antes de que se conformara la coalición multipartidista que produjo la cosecha de leyes sustantivas más grande para el primer año de una administración desde los años noventa del siglo XX.

La evidencia sugiere que es posible llegar a acuerdos sobre prioridades de política pública. Sin embargo, es aún muy temprano para saber si el comportamiento visto en las legislaturas 2016-2017 y 2017-2018 fue excepcional o es parte de una tendencia de la dinámica parlamentaria. Lamentablemente, no es posible retroceder en el tiempo, pues no se tiene esa fuente de información. En cualquier caso, los acuerdos en la Asamblea Legislativa dependen en buena medida de la pericia del Ejecutivo el manejo de la agenda parlamentaria. El Gobierno deberá tener especial cuidado a la hora de construir, junto con actores sociales y partidarios, una agenda relevante, que aborde temas que, sin ese apoyo, no tienen viabilidad política. Cuenta con una condición propicia, antes no revelada por los estudios políticos: la disciplina partidaria en el Congreso, un hallazgo sorprendente habida cuenta de la fragmentación del sistema político y la debilidad de las organizaciones partidarias.

Mensaje de cierre: una responsabilidad histórica

La información reunida para esta edición indica que en los próximos años Costa Rica afrontará, de manera continua, eventos y decisiones con un alto potencial conflictivo y disruptivo. La reactivación económica, la transformación productiva, los ajustes fiscales, las reformas a los sistemas de pensiones y de empleo público, la mejora en la gestión de la política social y ambiental, la modificación de los sistemas de transporte y movilidad y la entrada en vigencia de nuevos derechos sexuales y reproductivos, entre otros, provocarán intensos enfrentamientos entre fuerzas sociales y políticas con visiones distintas sobre las prioridades y respuestas que deben darse. Además, las soluciones que finalmente se implementen tendrán costos y podrían traer consigo resultados no deseados. Este panorama es inevitable

si no se atienden las tendencias que han prevalecido a lo largo del siglo XXI y los hechos más recientes de la coyuntura.

Lo que sí es evitable son los traumas de una crisis económica y política, que el país ha logrado sortear hasta ahora, lo que ha creado una oportunidad para impedir su acaecimiento. También es evitable que la democracia sucumba ante los embates de fuerzas populistas o abiertamente antidemocráticas, como ha ocurrido en otros países. Evadir estos escenarios depende en buena medida del comportamiento de los actores del sistema político: Gobierno, partidos, organizaciones gremiales, empresariales y ciudadanas. Y si bien las respuestas de ese sistema ante la apremiante situación han logrado, no sin fuertes tensiones, prolongar la estabilidad y “comprar tiempo” para actuar sobre los principales disparadores de la coyuntura crítica, este sendero, impulsado por intervenciones de alcance táctico

orientadas a superar las dificultades más urgentes, no es viable como estrategia de mediano y largo plazo, pues los problemas de fondo, identificados en las secciones previas de este capítulo y en ediciones anteriores del Informe, siguen sin resolverse.

Frente al difícil panorama que aquí se documenta, los actores políticos tienen una responsabilidad aun mayor que en tiempos ordinarios. Las consecuencias de una mala praxis, debido a una cadena de traspiés o decisiones erradas, agudizarán las condiciones actuales y harán realidad las serias amenazas que este Informe ha reportado. Como sociedad Costa Rica no tiene margen de error en estos años inmediatos al cierre de la presente década e inicio de la siguiente. Hay que manejarse con extremo cuidado, una reflexión que, precisamente, se ha querido dejar patente en la portada de la presente entrega.

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

Insumos: *Miradas a profundidad en Equidad e Integración Social*, de Natalia Morales Aguilar, José Francisco Pacheco Jiménez, Mauricio Castro Méndez, Rafael Segura Carmona, Hazel Elizondo Barboza, Karen Carvajal Loaiza y Esteban Chacón Rojas, *Indicador de calidad del empleo*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Hazel Elizondo Barboza; *Estudio exploratorio del empleo y la desigualdad con datos del parque empresarial*, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Tipología de relaciones de trabajo*, de Mauricio Castro Méndez, Karen Carvajal Loaiza y Esteban Chacón Rojas; *Balance de Equidad e Integración Social 2019*, de Natalia Morales Aguilar, Catherine Mata Hidalgo, Juan Diego Trejos Solórzano, José Francisco Pacheco Jiménez, Hazel Elizondo Barboza; *Inversión social pública y programas sociales focalizados al 2018*, de Catherine Mata Hidalgo y Juan Diego Trejos Solórzano; *Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil y Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo costarricense*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Hazel Elizondo Barboza; *Situación de la pobreza, desigualdad del ingreso y mercado laboral*, de Natalia Morales Aguilar; *Miradas a profundidad en Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas*, de Pamela Jiménez Fontana, Rafael Segura Carmona, Karla Meneses Bucheli, Gabriela Córdova Montero, y Katherine Oleas Nieto; *Aporte del sector turístico como eje estratégico de encadenamientos productivos*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador), Katherine Oleas (UDLA-Ecuador); *Estructura productiva regional en Costa Rica* y *Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses*, ambos de Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura; *Balance de Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas 2019*, de Pamela Jiménez Fontana, Karla Meneses Bucheli, Gabriela Córdova Montero, Manfred Esquivel Monge, y Valerie Lankester Campos; *Crecimiento, empleo y sector externo en Costa Rica*, de Karla Meneses Bucheli (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador); y *Seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda*, de Manfred Esquivel Monge y Valerie Lankester

Campos; *Miradas a profundidad en Armonía con la Naturaleza*, de Esteban Durán Monge y Leonardo Sánchez Hernández; *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*, de Leonardo Sánchez Hernández; *Presión poblacional y sus efectos en la saturación vial de la Ruta 39*, de Esteban Durán Monge; *Balance de Armonía con la Naturaleza 2019*, de Leonardo Merino Trejos, Karen Chacón Araya, Alice Brenes Maykall, Jorge Cabrera Medaglia, Lenin Corrales Chaves, Pascal Girot Pignot, Vladimir González Gamboa, Jorge Herrera Murillo, Rudy Muñoz Jiménez, Leonardo Sánchez Hernández, Rafael Segura Carmona, Silvia Soto Córdoba, Néstor Veas Ayala y María José Ventura Chavarría; *Gestión del riesgo y cambio climático en Costa Rica*, de Alice Brenes Maykall (UNA) y Pascal Girot Pignot (UCR); *Normativa e institucionalidad ambiental en Costa Rica*, de Jorge Cabrera Medaglia (UCR); *Agricultura y sostenibilidad ambiental en Costa Rica*, de Karen Chacón Araya (PEN); *Gestión y capacidades de los gobiernos locales en materia ambiental*, de Karen Chacón Araya, Leonardo Merino Trejos y Rafael Segura Carmona (PEN); *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales*, de Lenin Corrales Chaves (Catie); *Análisis espacial de las incautaciones de Cannabis Spp en Costa Rica, 2007-2018*, de Vladimir González Gamboa y Rudy Muñoz Jiménez (PEN); *Patrones e impacto del uso del agua y la energía en Costa Rica*, de Jorge Herrera Murillo (UNA); *Gestión de los residuos sólidos en Costa Rica*, de Silvia Soto Córdoba (ITCR); *Sostenibilidad en los patrones de uso y gestión del agua potable de uso domiciliario en Costa Rica*, de Néstor Veas Ayala (consultor); *Situación actual de las organizaciones comunales prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento* y *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*, de Leonardo Sánchez Hernández; *Buenas prácticas ambientales y su potencial de réplica en Costa Rica*, de María José Ventura Chavarría (Costa Rica Limpia); *Miradas a profundidad en Fortalecimiento de la Democracia*, de Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas Cullell; *Balance de Fortalecimiento de la Democracia*, de Ronald Alfaro Redondo, Sharon Camacho Sánchez, Melissa Cerdas Piedra, Steffan Gómez Campos, Jesús Guzmán Castillo, Mario Herrera Rodríguez, María Estelí Jarquín Solís, Carlos Murillo Zamora y Yansy Vargas Solís; *Comportamiento electoral-espacial entre primera y segunda ronda*, de Sharon Camacho Sánchez;

Acciones colectivas 1990-2019, de Melissa Cerdas Piedra y Steffan Gómez Campos; *Rotación del gabinete 1978-2018*, de María Estelí Jarquín Solís; *Análisis de las leyes aprobadas 2018-2019*, de Mario Herrera Rodríguez; *Relaciones exteriores de Costa Rica, 2017-2019: un periodo de incertidumbres y vaivenes*, de Carlos Murillo Zamora; *Experiencia legislativa en la producción de leyes*, de Yansy Vargas Solís.

Contribuciones especiales: *Inversión social municipal 2006-2018: base de datos, cuadros y gráficos*, de Ana Patricia Villalta Castro; *Reforma del empleo público en la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas: discusión y conflictos de interpretación*, de José Mario Achoy Sánchez; y *Reforma fiscal: Cambios efectivos y propuestas de la reforma*, de Daniel Ortiz Álvarez y Natalia Carvajal Sancho.

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 6 de marzo y el 18 de septiembre de 2019, con la participación de Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro, Mónica Araya, Margarita Bolaños, Diana Camacho, Rafael Carrillo, Mauricio Castro, Karen Chacón, Helio Fallas, Eugenia Fernández, Pascal Girot, Steffan Gómez, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Pamela Jiménez, Gabriel Macaya, Natalia Morales, Guillermo Pastrana, Ciska Raventós, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal, Saúl Weisleder, Fernando Zumbado y Joyce Zurcher.

Edición de textos y corrección: Alexandra Steinmetz.

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

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

Se agradece a Jaime Odio, del BCCR, por la colaboración y el análisis de datos fiscales utilizados en este capítulo.

Notas

1 Para efectos del análisis se excluye la rama de minas y canteras, así como otras actividades, que en conjunto representan un 3% del PIB.

2 Entre 2017 y 2018 el crecimiento de la economía mundial pasó de 3,8% a 3,6%.

3 La última ECE disponible al momento de editarse este Informe era la del segundo trimestre de 2019.

4 Las personas desalentadas se definen como aquellas que tienen interés en trabajar, pero que por alguna razón no buscaron empleo (por ejemplo porque no tienen dinero, se cansaron de buscar, no hay trabajo en esa época del año, entre otras).

5 Las “otras transferencias” incluyen los ingresos que recibe uno o varios miembros de un hogar de forma periódica o regular, por concepto de pensión alimentaria, pensión nacional, pensión del extranjero, aguinaldos de pensión, así como transferencias desde dentro o fuera del país. Además se contemplan los ingresos recibidos en especie de manera directa en el hogar (pago de recibos, alquiler, compra de alimentos, etc.; INEC, 2018).

6 Entre las transferencias obligatorias más importantes están los mandatos legales de asignar el 8% del PIB a la educación pública, el 6% de los ingresos ordinarios al Poder Judicial, el 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta al PANI y transferir al Fodesaf el equivalente a 593.000 salarios base.

7 La regla fiscal define los criterios para el crecimiento del gasto corriente del Gobierno Central, el cual estará sujeto a una proporción promedio del crecimiento del PIB nominal para los últimos cuatro años y a la relación de deuda del Gobierno Central con respecto al PIB. También establece los rangos de deuda que se deben considerar para determinar el crecimiento del gasto, así como los casos en que se aplicarán medidas extraordinarias.

8 Con el aumento de la TPM, se espera que la moneda nacional sea más atractiva que la extranjera, con lo cual se busca reducir las presiones del tipo de cambio.

9 El congelamiento de plazas se aplicó en el Gobierno Central, con excepción de los servicios esenciales en educación y salud.

10 Este crecimiento real es similar al observado en los datos sin depurar de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (2,8%) y en las estimaciones de la Contraloría General de la República circunscritas al gobierno general (2,4%; Mata y Trejos, 2019).

11 Los programas universales cubren a todos los habitantes, como la educación pública y los servicios de salud. Los programas contributivos requieren aportes de las personas adscritas a ellos, quienes de este modo adquieren el derecho a disfrutar de sus beneficios en el futuro (como las pensiones). Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior o la formación profesional), que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos). Por último, los programas selectivos se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social.

12 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en Costa Rica es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso. Es importante señalar que la fuente de información de este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

13 La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compare el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

14 El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones, y a cada una de ellas

se le asigna un peso del 20%. Además, cada dimensión se compone de cuatro indicadores. En consecuencia, se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de los veinte indicadores. Se suman los porcentajes de privación y un hogar se considera pobre multidimensional cuando totaliza 20% o más. Para más detalles metodológicos, véase Fernández y Del Valle, 2017.

15 Se denomina energía secundaria a los productos energéticos que se obtienen mediante la transformación de fuentes de origen primario o secundario o de otras fuentes secundarias (Olade, 2011).

16 Para ello, se definieron intervalos de confianza a partir de los promedios de uso (el 95% se ubicó entre los límites superior e inferior) y se clasificó los distritos de la siguiente manera: i) muy alto consumo, los que tienen valores sobre el límite superior, ii) alto consumo, aquellos con valores entre el promedio y el límite superior, iii) bajo consumo, los que están entre el promedio y el límite inferior y iv) muy bajo consumo, los que están bajo el límite inferior.

17 Para mayor detalle de la construcción de la base Revec, véase el “Anexo F”, en Alfaro Ureña et al., 2019.

18 El coeficiente de correlación entre ambas variables fue de 0,89.

19 Para estimar el crecimiento real de la actividad económica regional se deflactó el ingreso por concepto de ventas con el índice de precios al consumidor (IPC) de junio cada año.

20 Incluye actividades financieras e inmobiliarias según grandes grupos CIIU.

21 Se estima como el promedio de las empresas por cantón de la relación entre las ventas totales y la cantidad de trabajadores.

22 Este monto corresponde al gasto turístico receptor de visitantes de la Cuenta Satélite en Turismo.

23 La demanda de turismo interno se compone principalmente de salidas individuales, salidas familiares y paseos en Costa Rica.

24 Viaje no rutinario que se realiza fuera del entorno habitual y que no contempla pasar la noche fuera del hogar.

25 Actividades realizadas por un solo miembro del núcleo familiar por motivo de vacaciones, negocios u otros.

26 Este tipo de negocios se conocen en la literatura como “empresas zombis”.

27 La sobrevivencia de las empresas se define como la diferencia entre el año en que se tiene el primer reporte del negocio en el Revec (tiempo de inicio o nacimiento) y el momento en que ya no se tiene información (tiempo final o muerte; para más detalles véase el Anexo Metodológico).

28 Esta metodología, que se utiliza sobre todo en Biología para estudiar la probabilidad de muerte de los organismos, puede ser aplicada en las Ciencias Sociales para analizar la probabilidad de que una empresa cierre operaciones.

29 El tamaño de la empresa se definió según la clasificación del MEIC, a partir del número de trabajadores reportados cada año, de la siguiente forma: micro, entre 1 y 10; pequeña, entre 11 y 35; mediana, entre 36 y 100, y grande, 101 o más.

30 La tasa de mortalidad promedio de las empresas en los países de la OCDE se ubica en un rango de entre 8% y 13%.

31 Los datos se procesaron a partir de las cifras del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), de la Contraloría General de la República (CGR). Cada gasto ejecutado se clasificó según función, subfunción y categoría. Según dispone la CGR, las municipalidades y los consejos municipales de distrito deben incluir en el SIPP la información de presupuestos, según una estructura previamente establecida.

32 En la dimensión de *herramientas* se consideró si existe PRC, completo o parcial, y si hay reglamentos de zonificación y de construcciones. En la dimensión de *capacidades* se indagó si hay oficina ambiental con recursos y presupuesto, características del personal (número, especialización y capacitación, atención de denuncias) y si existe la comisión ambiental establecida por el Código Municipal. Y en el eje de *iniciativa y acción* se tomó en cuenta si hay programas de educación ambiental institucionalizados, si se destinan recursos y se realizan acciones para diversas metas en este campo, si se han tomado acuerdos municipales relacionados con el tema, si se han incorporado las políticas y estrategias nacionales de ambiente en el quehacer municipal, y si se contemplan criterios ambientales para dar permisos o adquirir bienes y servicios.

33 En este trabajo se denomina saturación a un cálculo que combina tres indicadores: el tiempo promedio de retraso generado por el congestionamiento, la cantidad de atascos reportados y la variabilidad del retraso (con este último es posible diferenciar entre segmentos saturados o no saturados de manera constante o esporádica).

34 Los datos de origen y destino son los recopilados en el Censo de Población de 2011 (que registra el movimiento entre el lugar de residencia y el de trabajo). Los valores se ajustaron al 2019 utilizando las proyecciones distritales de población del CCP-UCR, bajo el supuesto de que las proporciones de movimientos entre cantones se han mantenido constantes.

35 Estos valores se estimaron al 2019 a partir de los datos del Censo de Población de 2011 del INEC, y bajo el supuesto de que la distribución de los lugares de trabajo de los ocupados a nivel cantonal se mantiene constante a través del tiempo.

36 Existen 901.000 menores no cubiertos por la Redcudi. Esta cifra no considera a los que se encuentran inscritos en centros privados. De ellos, 475.490 son menores de 7 años y 425.872 tienen entre 7 y 12 años. Si se asume que un 10% de esta población podría asistir a centros privados y, por lo tanto, no presionarían el sistema público, se calcula que en 2019 las poblaciones meta, en los dos rangos etarios antes citados, ascienden a 427.940 y 383.284 niños y niñas.