

## Sinopsis

## ÍNDICE

<b>Valoración General</b>	<b>31</b>
Mensajes clave	31
Dictamen	32
Corolario	34
<b>Contexto de las elecciones nacionales 2018</b>	<b>35</b>
Profundos cambios demográficos en el electorado impactan la democracia	35
Partidos y electores se alejan aun más	36
Estructura del padrón electoral no favorece la participación	37
<b>Resumen de los capítulos de seguimiento</b>	<b>41</b>
Equidad e integración social en 2016	41
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2016	49
Armonía con la naturaleza en 2016	55
Fortalecimiento de la democracia en 2016	63

## VALORACIÓN GENERAL

## Mensajes clave

Los positivos resultados sociales, económicos y políticos que obtuvo Costa Rica en 2016 e inicios de 2017, no contribuyeron a solucionar los cada vez más severos problemas estructurales de su estilo de desarrollo. Tal es, en síntesis, el balance de la situación que este *Informe Estado de la Nación 2017* describe y explica a lo largo de sus capítulos.

En la actualidad hay claros indicios de que la situación del país se complica con celeridad: el Gobierno tiene dificultades recurrentes en su flujo de caja para atender gastos corrientes; las mejoras en los indicadores sociales dependen en gran medida de una inversión que de manera creciente se financia con deuda pública, y los usos inadecuados del suelo urbano se han extendido a las ciudades fuera del Valle Central. Todo ello indica que los riesgos de insostenibilidad del desarrollo humano han comenzado a materializarse.

Evitar que esa materialización se convierta en una amenaza para la estabilidad política y social requerirá una gestión política distinta a la que ha prevalecido en las últimas décadas. La desfavorable combinación, en un régimen presidencialista, de un gobierno dividido (es decir, de un Poder Ejecutivo que no tiene mayoría parlamentaria) y una Asamblea Legislativa con un multipartidismo fragmentado, ha sido aprovechada por diversos actores políticos y sociales para bloquearse recíprocamente. Ello ha provocado una inacción en temas estratégicos que, de perpetuarse, puede tener consecuencias sistémicas.

No obstante, a lo largo de los años ha

habido experiencias concretas de diálogo político cuyos resultados, aunque específicos y no exentos de conflicto, sugieren que los actores podrían replicarlas en el futuro. Por ejemplo, en 2002 se promulgó la Ley de Protección al Trabajador, fruto de un diálogo social; entre 2002 y 2015 se desarrolló una compleja negociación que culminó con la aprobación de la Reforma Procesal Laboral; los ajustes fiscales de 2007 y 2011, finalmente anulados por la Sala Constitucional, fueron producto de un diálogo interpartidario. En 2017, la suscripción del “Acuerdo Nacional por la Costa Rica Bicentenario” entre los nueve partidos representados en el Congreso podría marcar el inicio de un nuevo estilo de gestión política, para atender los grandes desafíos del desarrollo nacional.

En este contexto, la presente edición del Informe formula cinco mensajes clave derivados de sus investigaciones, que sintetizan la situación actual del país:

- En 2016 e inicios del 2017, los resultados económicos y sociales fueron, en el balance, positivos pero frágiles, pues no atenuaron la desconexión estructural entre producción y empleo, y en gran medida se explican por el impacto de la inversión social pública.
- Entre 2014 y 2017, los poderes Ejecutivo y Legislativo desaprovecharon una coyuntura económica propicia para sanear las finanzas públicas, por lo que cada día es más inminente una crisis fiscal que pondría en riesgo la estabilidad, el crecimiento y la convivencia social.

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

- Patrones territoriales de alto impacto y sin planificación se han extendido a otras regiones del país, reproducen la insostenibilidad ambiental de la Gran Área Metropolitana y aumentan la vulnerabilidad de la población y de su patrimonio natural y social.
- En el tercer año de gobierno, la gestión política del Ejecutivo y el Legislativo arrojó resultados positivos, pero insuficientes para superar la situación de entramamiento que impide dar respuesta a los desafíos estratégicos del país.
- La debilidad organizativa y la baja credibilidad de los partidos políticos refuerzan el alejamiento partidario y electoral de la ciudadanía, pese a un contexto político de menor conflictividad que en la campaña del 2014.

### Dictamen

En 2016 e inicios del 2017, varios de los indicadores económicos y sociales más importantes para evaluar el desempeño nacional mostraron resultados positivos, incluso atípicos, con respecto a las tendencias de mediano plazo. Tanto el costo de la canasta básica alimentaria como la línea de pobreza disminuyeron, un hecho sin precedentes en últimas décadas; bajó el desempleo; aumentó en términos reales el ingreso total promedio de los hogares para casi todos los grupos -luego de dos años de contracción- y nuevamente creció la inversión social pública, mejora que permitió, por segundo año consecutivo, superar los niveles reales de inversión por persona de 1980, tras largos 35 años sin alcanzar ese rango. Un efecto de estos cambios fue la reducción del porcentaje de hogares en condición de pobreza, medida tanto por ingresos como por el enfoque multidimensional (aunque en el primer caso aún se mantiene alrededor del persistente 20% que se registra desde hace más de dos décadas).

Estos resultados difícilmente serán sostenibles en el futuro si no varían algunos aspectos estructurales subyacentes. La

desconexión entre el crecimiento económico y la generación de empleo se mantiene, y la reciente caída en la tasa de desempleo se explica por el aumento de puestos en el sector informal, no en las actividades de mayor dinamismo y calidad de las condiciones de trabajo. Además, está asociada a una baja en las tasas de participación laboral (personas que salen del mercado, desalentadas por no encontrar oportunidades). Por su parte, el logro educativo de la población económicamente activa es deficiente, pues la mayoría no logra concluir la educación secundaria; no mejoran las condiciones para la inserción laboral de las mujeres y la desigualdad en la distribución de ingresos está en sus máximos niveles históricos.

Asimismo, varios logros son vulnerables debido a las circunstancias específicas que los impulsaron. Este Informe determinó que el principal factor que explica la leve (y estadísticamente no significativa) reducción de la pobreza por ingresos en 2016 son las transferencias de los programas sociales a los hogares. Aunque ese impacto sea positivo, si la disminución no es acompañada por una mejor calidad del empleo y cambios profundos en la estructura productiva, no se puede esperar avances sostenidos en la pobreza y la desigualdad de ingresos. Cabe recordar que las transferencias públicas constituyen la mayor parte de los ingresos de las familias más pobres, por lo que cualquier recorte en los fondos destinados a esos programas, en un contexto de crisis fiscal, tendría altos costos sociales y políticos.

En este sentido, la postergación indefinida de ajustes en las finanzas públicas es grave desde el punto de vista del desarrollo humano. Por años este Informe ha advertido sobre el progresivo deterioro de la sostenibilidad fiscal, y en diversas ediciones ha insistido en que una reforma en este campo debe contemplar cambios simultáneos en el modelo impositivo, en la estructura, orientación y calidad del gasto, y en la gobernanza institucional del erario público.

Entre 2014 e inicios del 2017 hubo un contexto propicio para la toma de decisiones en ese plano. A nivel internacional, las bajas tasas de interés y la caída en el precio del

petróleo contribuyeron, internamente, a mantener una relativa estabilidad monetaria y un moderado crecimiento económico. Este escenario permitió que, hasta el 2015, Costa Rica financiara parte de su déficit fiscal con los llamados "eurobonos", ahorro externo captado en condiciones muy favorables. Sin embargo, los poderes Ejecutivo y Legislativo pospusieron -de nuevo- la promulgación de una reforma fiscal. Si bien la fragmentación política en el Congreso y la existencia, una vez más, de un gobierno dividido, dificultaron la construcción de acuerdos, esas circunstancias eran ya conocidas, y no impidieron en el pasado reciente la aprobación legislativa de cambios en esta materia.

No son nuevos, pues, ni la creciente insostenibilidad de las finanzas públicas ni los llamados del *Estado de la Nación* a un acuerdo político en el tema fiscal. Lo novedoso es la gravedad de la situación y sus implicaciones. El Gobierno Central ha empezado a enfrentar severos y reiterados problemas de flujo de caja para atender sus gastos, sufrió una nueva rebaja en la calificación internacional de su deuda e incrementó de manera notable su endeudamiento. La leve y pasajera reducción del déficit fiscal entre 2015 y 2016 (de 5,9% a 5,2%), producto de esfuerzos administrativos y de contención del gasto implementados en esos años, fue insuficiente para resolver el desbalance estructural de las finanzas públicas. Pese a ello, el país siguió cubriendo con deuda una parte creciente de sus gastos corrientes -en su mayoría inflexibles-, situación que aumenta la presión contra la estabilidad. A esto se suma el inicio, en 2018, de una tendencia demográfica adversa, en la que las personas que demandan servicios públicos empezarán a crecer más rápido que los potenciales contribuyentes.

Los problemas de sostenibilidad no solo se manifiestan en los planos social y fiscal, sino también en otras dimensiones clave del desarrollo humano, como la ambiental. Por varios años el *Estado de la Nación* ha señalado que los logros del país en la creación de áreas protegidas han tenido, como

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

contraparte, patrones insostenibles en el uso del suelo y los recursos naturales fuera de esos territorios.

En 2016 no hubo cambios en esta tendencia. Se mantuvieron e incluso mejoraron algunas fortalezas en materia de conservación, cobertura forestal, electricidad limpia, normativa ambiental, generación de datos y algunos reacomodos institucionales positivos. Sin embargo, también se recogió nueva evidencia de que los errores cometidos en el uso del territorio de la Gran Área Metropolitana (GAM) se han repetido fuera de ella, en ciudades intermedias como San Isidro del General, Ciudad Quesada y Guápiles, casos estudiados para el presente Informe. En las últimas décadas, estas ciudades registraron un crecimiento urbano acelerado y disperso, que trajo consigo problemas de transporte, falta de tratamiento de aguas residuales y una regulación de uso del suelo desactualizada e incompleta.

Tanto en zonas urbanas como rurales, la ocupación no planificada del territorio genera mayor vulnerabilidad a desastres. El huracán Otto, que golpeó a Costa Rica en noviembre del 2016, mostró la magnitud del impacto que puede tener un evento natural intenso en un contexto de rezago social y uso no controlado del suelo. Este escenario de riesgo, claramente configurado, se materializó con fuerza y puso en evidencia las pocas capacidades locales para la prevención y atención de la emergencia.

El uso inadecuado del suelo amenaza también el patrimonio natural: hay invasión de zonas protegidas para dedicarlas a la agricultura, pérdida de manglares y frentes de deforestación, todo ello acompañado por un excesivo uso de agroquímicos. En forma paralela, el tipo de desarrollo urbano predominante ha creado un sistema de movilidad de personas y mercancías que genera altos costos: la matriz energética no cambia particularmente en su dependencia del petróleo- y el sector transporte, el mayor consumidor de energía y contaminador del país, es cada vez más ineficiente. En este marco, la gestión ambiental es insuficiente, las capacidades técnicas y financieras de

las entidades públicas encargadas de atender los desafíos mencionados son limitadas y los conflictos socioambientales se han vuelto cada vez más frecuentes.

Uno de los principales factores que explican la dificultad para atender los problemas estructurales del estilo de desarrollo es político. Los partidos, los grupos de interés y los poderes del Estado se bloquean mutuamente y provocan inercia e inacción, situaciones que han sido recurrentes en lo que va del siglo XXI. Esta apreciación no varía, pese a que la presente edición documenta la mejora coyuntural en los resultados de algunos indicadores de gestión política durante el tercer año de la administración Solís Rivera.

En 2016 la Asamblea Legislativa aumentó la producción de leyes sustantivas (aquellas referidas a temas relevantes para el desarrollo humano). Además, la proporción de estas que carece de recursos para concretar sus mandatos -lo que este Informe denomina "promesa democrática sin sustento económico"-, disminuyó por segundo año consecutivo y se acumularon tres años de descenso en la duración del proceso de formación de leyes. La calificación ciudadana sobre la gestión de Gobierno mejoró sensiblemente a finales de 2016 y en la primera mitad del 2017, lo mismo que el apoyo a la democracia medido por las encuestas del "Barómetro de las Américas".

Estos avances fueron insuficientes. Como ya se indicó, la Asamblea Legislativa no logró un acuerdo político sobre la reforma fiscal, el problema más urgente del país. La duración del proceso de formación de leyes, pese a la mejora, sigue estando entre las más altas de los últimos veintisiete años y la tasa de éxito del Ejecutivo en sesiones extraordinarias, aunque aumentó, fue la tercera más baja desde 1990.

Por estas razones, la gestión de los asuntos políticos, coyunturalmente positiva, no alcanzó para generar políticas de amplio alcance para atender los problemas estructurales del desarrollo. Una vez más los actores políticos no lograron una mayor coordinación y acuerdo para impulsar una agenda común. La reciente suscripción del "Acuerdo Nacional por la Costa Rica Bicentenario" entre los

nueve partidos que tienen representación parlamentaria, podría ser el punto de partida para un cambio en esta situación, pero sus efectos reales aún están por verse.

En las condiciones descritas por este dictamen, por decimoséptima vez consecutiva la ciudadanía costarricense se apresta a elegir un nuevo gobierno, hecho que constituye un hito en Latinoamérica. Al cierre de esta edición, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ya había convocado oficialmente el proceso que culminará a inicios del 2018.

Los próximos comicios ocurrirán en momentos de la mayor debilidad de las identidades partidarias de la ciudadanía desde mediados del siglo XX. Además persiste, un tanto más atenuado, un extendido descontento con la situación económica, los partidos y el desempeño de la Asamblea Legislativa, como volvieron a comprobar los estudios realizados para este Informe. Las agrupaciones políticas se encuentran en una situación especialmente negativa: muchas de ellas enfrentan escisiones internas en la Asamblea Legislativa, causas legales por mal uso del financiamiento político y baja participación en los procesos internos de designación de candidaturas a cargos públicos.

A cuatro meses de las elecciones, la mayoría de las y los costarricenses no tiene simpatías partidarias. En condiciones similares a las actuales, en 2014 los votantes mostraron preferencias muy cambiantes (según demostró el ejercicio del panel electoral efectuado por el PEN en esa ocasión) y la volatilidad y el "quiebre" del voto aumentaron en relación con procesos anteriores. Además, el contexto político internacional ha variado significativamente. Los datos más recientes captados por la encuesta "Barómetro de las Américas" revelan que en todo el continente americano, al igual que en otras partes del mundo, la democracia está a "la defensiva", por la caída del apoyo popular a las instituciones y los valores sobre los que se sustenta la convivencia democrática.

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

Con todo, la campaña electoral de 2017-2018 no será una réplica de la efectuada en 2013-2014. Por una parte, hay una relativa mejoría en el clima político en comparación con el de hace cuatro años. El 2016 fue el segundo año consecutivo de reducción de la conflictividad social, hecho que no ocurría desde hace una década, luego de las fuertes movilizaciones por la asignación de la revisión técnica vehicular a una sola empresa privada (Riteve). La disminución abarcó a todos los actores registrados en la base de datos de acciones colectivas del PEN: sindicatos, empresarios, estudiantes y ciudadanía en general. Por otra parte, la dinámica política de este proceso es contraria a la usual. Por primera vez desde

que la democracia se afianzó en Costa Rica, un partido emergente procurará mantenerse en el Poder Ejecutivo y las agrupaciones más tradicionales, en la oposición, tratarán de desbancarlo.

### Corolario

La próxima edición de este Informe verá la luz en un año, cuando el nuevo gobierno esté impulsando sus prioridades de política pública. Tanto la agrupación que triunfe en los comicios del 2018, como los partidos de oposición que obtengan curules parlamentarias, tendrán en sus manos la gran responsabilidad de distraer la búsqueda y concreción de respuestas a los principales desafíos del desarrollo humano y, en el plazo inmediato, llegar a un acuerdo

político sobre la reforma fiscal. La manera en que los partidos encaren la competencia electoral ayudará, o no, a crear un clima más propicio para el diálogo que tanto requiere el país para enfrentar la insostenibilidad creciente de sus logros sociales y ambientales. "Patear el tarro" hacia adelante, es decir, trasladar a un tiempo futuro la toma de decisiones, es un lujo que Costa Rica ya no puede darse: el esfuerzo para recuperar el ritmo de avance necesario es cada vez más difícil, y mientras no se consiga ponerlo en marcha, la vulnerabilidad será mayor. Así, posponer de nuevo lo urgente puede generar severos impactos en las condiciones de trabajo y de vida de la mayoría de la población.

# Contexto de las elecciones nacionales 2018

El *Informe Estado de la Nación 2017* se publica a un mes de que el TSE convocara las elecciones presidenciales y legislativas de 2018. Atendiendo esa circunstancia, para esta edición se preparó un apartado especial de la "Sinopsis", que provee información y análisis novedosos sobre las tendencias de largo plazo de la participación ciudadana en estos procesos. Su finalidad no solo es contribuir a que las y los votantes tengan un mejor conocimiento sobre el contexto en que se llevará a cabo esta nueva campaña, sino también ofrecer a las autoridades electorales y a los partidos políticos elementos de juicio que pueden ser relevantes en la planificación de sus acciones. Además, sirve de apoyo al lanzamiento del "Sistema de seguimiento de la oferta electoral", una plataforma electrónica desarrollada por el PEN, que se describe en el recuadro al final de esta sección.

## Profundos cambios demográficos en el electorado impactan la democracia

Hoy en día la sociedad costarricense está inmersa en un proceso de envejecimiento ligado a su dinámica demográfica. Los cambios derivados de este tipo de procesos suelen tener fuertes repercusiones en los sistemas políticos que los experimentan, pues alteran la importancia relativa de las distintas generaciones de votantes. En esta edición del Informe se analizan los efectos de la transición demográfica en dos aspectos fundamentales de la convivencia democrática: los vínculos de los electores con los partidos políticos y la disposición de las personas a votar.

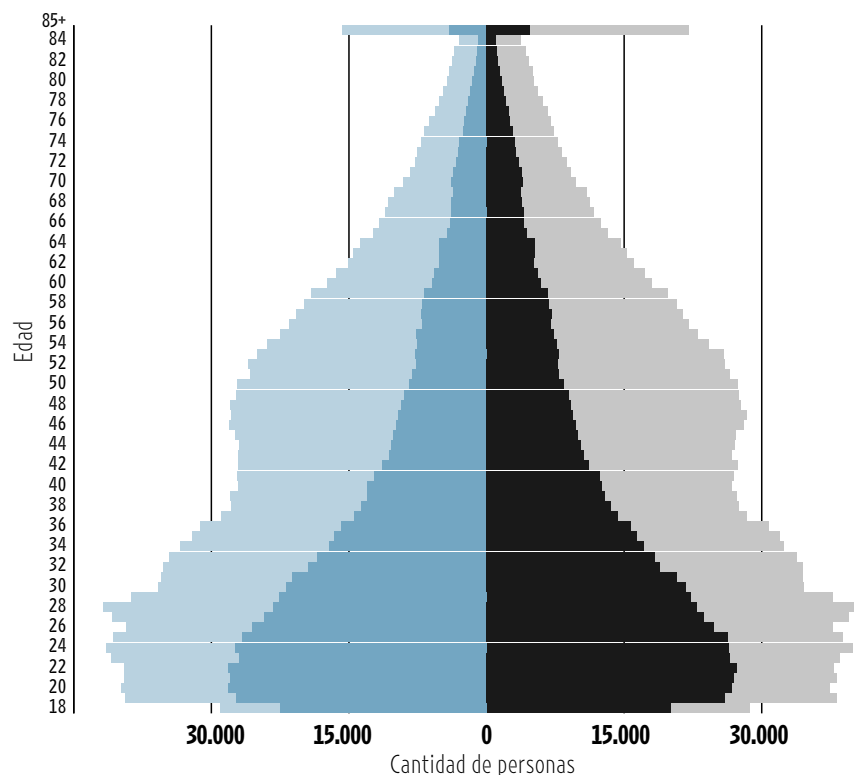
Hace tres décadas (en 1986) el votante promedio en Costa Rica tenía 37 años. En 2017 tiene 42. El gráfico 1.1 muestra la pirámide de la distribución por edades simples del padrón electoral en dos momentos: 1986 y 2014. En el primer caso, la pirámide concentraba en su base a los electores más jóvenes. El padrón

estaba dominado por el grupo que entonces tenía entre 18 y 34 años, el cual, pese a ser mayoritario, no necesariamente era el que más participaba en los comicios.

En 2014, la representación gráfica de la población electoral perdió la forma tradicional de una pirámide. A la típica concentración

GRÁFICO 1.1

### Pirámides de la población en edad de votar, por edades simples. 1986 y 2014



Fuente: Elaboración propia con información del Registro Civil.

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

de votantes jóvenes se agregó un segundo bloque: las personas de entre 44 y 54 años. Los primeros dejaron de ser el grupo dominante y entraron en competencia con los adultos de edad media, quienes, además, tienen mayores niveles de participación.

La concentración de votantes en dos generaciones claramente delimitadas impone una dificultad adicional a los partidos que competirán en las elecciones de 2018. Se trata de poblaciones en etapas diferentes de su ciclo vital, con aspiraciones, preocupaciones laborales y estilos de vida distintos, que pueden no reaccionar de la misma manera ante los mensajes políticos.

En la actualidad las generaciones jóvenes y de edad media siguen constituyendo el segmento más numeroso del electorado. Sin embargo, en el futuro cercano el padrón experimentará una nueva transformación. Gradualmente, los votantes de mayor edad desplazarán a las cohortes más jóvenes. En la práctica este cambio hará que las diferencias intergeneracionales se acentúen, al mismo tiempo que se refuerzan los rasgos intrageneracionales. Una consecuencia de ello es la ampliación de las brechas entre grupos etarios y estas se manifestarán en la participación electoral y la deliberación política.

Los recambios generacionales del electorado en las sociedades son lentos y usualmente pasan desapercibidos para la opinión pública. No obstante, la reconfiguración demográfica de la población en edad de votar es un proceso irreversible, que impactará los modos en que las personas socializan y conviven en democracia.

### Partidos y electores se alejan aun más

En Costa Rica es previsible que los cambios en la composición -presente y futura- de la población en edad de votar tenga efectos, como mínimo, en dos ámbitos: el de las identidades partidarias de la ciudadanía y el de la participación electoral. En este apartado se comenta el primero de ellos.

Según su edad, las cohortes de ciudadanos se identifican de distintas maneras con

los partidos políticos y candidatos, algunos más y otros menos. Los votantes que hoy tienen 50 años o más, es decir, los que nacieron en 1967 o antes, fueron socializados por padres o familiares que vivieron los conflictos sociopolíticos de los años cuarenta y sus repercusiones posteriores. Heredaron una sólida identidad partidaria y un alto activismo político. En virtud de ello, es de esperar que, a lo largo de su vida, este grupo mantenga fuertes vínculos con las agrupaciones surgidas al calor de aquellos acontecimientos y que difícilmente esos ligámenes se pierdan. Ello no significa, sin embargo, que las identidades partidarias estén marcadas "con hierro": si no hay episodios o actores que las refuercen, tienden a debilitarse con el paso del tiempo, a tal punto que algunas personas pueden quedarse sin partido. Para un porcentaje importante de ellos es más fácil dejar de votar, que apoyar a otra agrupación. Con todo, también habrá algunos que decidan respaldar a un nuevo partido.

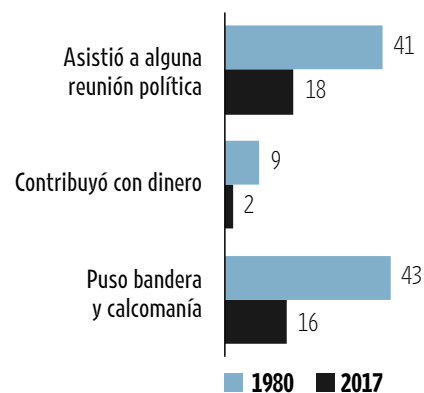
En cambio, entre los votantes menores de 50 años predomina el desarraigo con los partidos políticos. Incluso, entre los empadronados más jóvenes -los nacidos durante y después de la década de los ochenta- los vínculos son casi inexistentes. Ello se debe a que fueron socializados en una época en que los conflictos de mediados de siglo XX eran ya un recuerdo lejano, y no ocurrieron eventos de magnitud tal que creara nuevos nexos de lealtad con alguna agrupación. En la práctica, la forma en que estos ciudadanos se relacionan con la política tiene poco o nada que ver con los partidos.

El gráfico 1.2 muestra las marcadas diferencias en el activismo político de los costarricenses entre 1980 y 2017. Para este último año, además, una encuesta realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR encontró que solo un 11% de las personas consultadas ha colaborado en transportes de votantes, un 13% ha visitado casas para convencer a otros electores y tan solo un 15% ha participado como guía de un partido en las afueras de los recintos de votación.

La fuerte desconexión entre ciudadanía y partidos no ocurrió de la noche a la mañana. Es un distanciamiento que se ha ido forjando

GRÁFICO 1.2

**¿Durante la última campaña usted...?**  
(porcentaje de personas que respondieron afirmativamente)



Fuente: Lapop, 1980, y CIEP, 2017.

a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en la citada encuesta del CIEP (2017) se preguntó a los entrevistados si sus padres simpatizaban con algún partido antes; el 80% dijo que sí. Enseguida se les consultó si sus padres simpatizan con algún partido en la actualidad y la respuesta afirmativa bajó al 51%. Entre las personas de 34 años o menos la cifra fue de apenas un 46%. Otros estudios de opinión revelan que los partidos son, junto con la Asamblea Legislativa, las instituciones que inspiran menos confianza a las y los ciudadanos (Lapop, 2016).

Ahora bien, aunque los costarricenses son muy críticos con los partidos y han perdido su identidad con respecto a ellos, también hay evidencia de que ese desarraigo no los lleva al extremo de afirmar -al menos por ahora- que la situación del país mejoraría si las agrupaciones políticas dejaran de existir. Por el contrario, los datos disponibles (CIEP, 2017) muestran que el 89% de la población está en desacuerdo con esa idea. Además, el 86% opina que si los partidos desaparecieran no habría democracia, o esta funcionaría peor. Más aun, pese al contexto de profundo descrédito popular, un tercio (33%) de las personas consultadas manifestó que

## VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

aceptaría un puesto en una papeleta si se lo ofrecieran. Queda claro, entonces, que el severo cuestionamiento de la ciudadanía a los partidos políticos no tiene como fin acabar con ellos (gráfico 1.3).

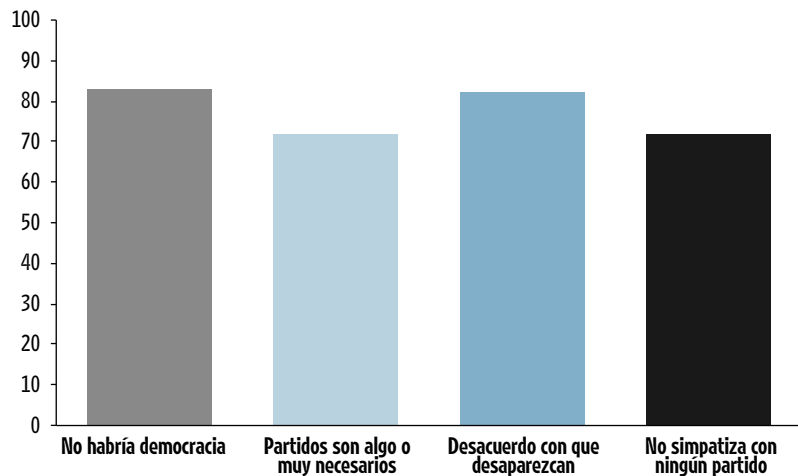
Los ciudadanos reconocen a los partidos como instituciones fundamentales de la democracia y no conciben una democracia sin partidos. Se sigue viendo a estas agrupaciones como los canales formales y legítimos para acceder a la competencia electoral y, finalmente, al poder político. Desde ese punto de vista los partidos no están en peligro de desaparición, pero sí enfrentan los desafíos de reinventarse como entidades confiables y reconstruir sus vínculos con amplios sectores de la sociedad.

### Estructura del padrón electoral no favorece la participación

El segundo efecto esperado del cambio demográfico en el padrón electoral se relaciona con la asistencia a las urnas. Una consecuencia directa del debilitamiento de las identidades partidarias, particularmente entre los más jóvenes, es la caída de la participación en los comicios. Una fuerte adhesión a un partido facilita de manera sustancial la toma de dos decisiones clave en una democracia: por un lado, si ejercer o no el derecho al sufragio para designar a las autoridades gubernamentales y, por otro, a quién apoyar. En un contexto como el actual, las dificultades asociadas a estas dos decisiones se incrementan, porque muchos votantes no tienen una identidad partidaria que les sirva como guía para escoger, y necesitan procesar grandes cantidades de información para evaluar a los candidatos y sus propuestas, seguir con detenimiento las campañas, estar atentos a lo que publican los medios de comunicación y recibir un enorme volumen de publicidad electoral. Esto demanda tiempo y recursos, que por lo general son escasos. En esas condiciones, es más probable que los individuos se abstengan de votar, que sus preferencias sean más cambiantes e incluso que las decisiones sean postergadas hasta el final de la campaña o el mismo día de la elección. Por el contrario, si la disposición a votar

GRÁFICO 1.3

### Simpatía partidaria y respaldo ciudadano a los partidos. 2016<sup>a/</sup>



a/ La información del gráfico recoge los resultados obtenidos al formular las siguientes preguntas: i) ¿Qué cree que pasaría si los partidos políticos dejaran de existir en Costa Rica?: la democracia funcionaría mejor, la democracia funcionaría igual, la democracia funcionaría peor, ya no habría democracia, ii) Para que nuestra democracia funcione, usted cree que los partidos políticos son: ¿muy necesarios, algo necesarios, un poco necesarios o no hacen falta para nada?, iii) En Costa Rica algunas personas creen que sería mejor para nuestra democracia que todos los partidos políticos dejaran de funcionar o de existir. ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con esa idea?, iv) ¿Con cuál partido político simpatiza usted?

Fuente: Lapop, 2016.

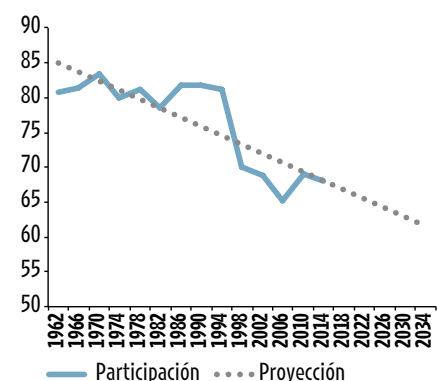
es alta, los electores se deciden temprano y sus preferencias son estables.

Al debilitarse las identidades partidarias, los votantes de mayor edad acuden menos a las urnas que en el pasado. A su vez los jóvenes, al integrarse al electorado, encuentran un ambiente de escasa participación y poca motivación para votar. La combinación de estas circunstancias empuja la participación electoral a la baja en el largo plazo y, de no haber hechos o actores que modifiquen esos patrones, ese curso de evolución se mantendrá. El mayor riesgo para el país es que la tendencia que se viene observando desde 1998 se “congele” por varias décadas o hasta se profundice, e impacte aun con mayor fuerza a los votantes primerizos.

El gráfico 1.4 muestra la evolución de la participación electoral de los costarricenses en los últimos 55 años, junto a una proyección de la concurrencia a las urnas en las próximas cinco elecciones (entre 2018 y 2034), basada en los datos de asistencia

GRÁFICO 1.4

### Participación electoral observada y estimada<sup>a/</sup> (porcentajes)



a/ Se excluye de este análisis la participación en 1953 y 1958, dado que en esas dos elecciones existían condiciones atípicas, como por ejemplo, amplios sectores del electorado que simpatizaban con partidos proscritos.

Fuente: TSE. La línea de tendencia es una estimación del PEN.

## VALORACIÓN GENERAL &gt;&gt; CONTINUACIÓN

registrados en todos los comicios anteriores. Como se aprecia, si a futuro este indicador se comporta como lo ha venido haciendo hasta ahora, la tendencia esperada es descendente y las cifras podrían caer a sus niveles históricos mínimos.

Una de las principales conclusiones a las que ha llegado la literatura especializada es que el grado de activismo político de los ciudadanos a lo largo de sus vidas está relacionado con los patrones de participación electoral prevaletentes la primera o primeras veces que tuvieron derecho a sufragar. Así, para entender el comportamiento de los votantes actuales lo que interesa examinar no son los datos más recientes, sino los niveles históricos de participación de la cohorte a la que pertenecen. En resumen, si a una persona le correspondió empezar a votar en un período de baja participación, cabe esperar que su propensión a acudir a las urnas sea menor, y viceversa

Un análisis de la participación por edades en los nueve procesos realizados entre 1982 y 2014, revela grandes diferencias entre y dentro de las generaciones de votantes. En el primer caso, el 85% de la cohorte de electores nacidos entre 1965 y 1968 sufragó por primera vez en 1986 y casi veinte años después, en 2014, su participación se redujo al 71%. La generación que le sigue (nacidos entre 1969 y 1972) muestra un patrón similar (cuadro 1.1).

En cuanto a las disparidades entre cohortes, el análisis indica que el 81% de los votantes que nacieron entre 1961 y 1964 sufragó cuando adquirió el derecho de hacerlo por primera vez, en 1982. En cambio, la participación de los electores nacidos entre 1985 y 1988 fue sensiblemente inferior: el 64% asistió a las urnas en 2006 (17 puntos porcentuales menos). Cuando a esta población más joven le corresponda socializar a futuras generaciones de votantes, transmitirá un menor arraigo a la participación electoral que sus antecesores. Es de esperar que estos efectos asociados al ciclo de vida se mantengan por varias elecciones en el futuro, a menos que nuevos episodios o actores políticos den un nuevo significado a la conducta del voto (cuadro 1.1).

CUADRO 1.1

**Participación electoral por cohortes de votantes. 1982-2014**  
(porcentajes)

Cohorte de votantes (nacidos en...)	Elección									
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	
1961	81	81	81	81	70	71	68	72	72	
1965		85	81	81	69	70	67	72	71	
1969			84	80	67	68	65	71	70	
1973				82	66	65	64	69	69	
1977					70	65	62	68	68	
1981						68	62	66	67	
1985							64	65	66	
1989								68	65	
1993									66	

Fuente: Alfaro, 2016.

Otro hallazgo relevante generado por la evidencia disponible es que los comicios de 1998, en los que se registró la mayor caída de la participación, fue un punto de inflexión para todas las generaciones de votantes, sin excepción. En todas las cohortes la asistencia las urnas disminuyó significativamente. Es decir, en la historia electoral en Costa Rica hay un antes y un después de 1998.

Un ejercicio basado en el comportamiento de dos generaciones de votantes, los nacidos entre 1961 y 1964 y entre 1989 y 1993, permitió simular su participación electoral futura y comparar las diferencias entre ambos. Para ello, se utilizó el escenario más cercano a la realidad, es decir, se asumió que la concurrencia a las urnas de estos dos grupos se mantendrá en niveles similares a los reportados hasta 2014. Cabe recordar que este supuesto es el más optimista pues, si se proyecta la conducta observada en las últimas décadas, podrían proponerse alternativas de menor participación tendencial. Se escogió ese supuesto para mostrar que, aun en ese caso, los efectos del cambio demográfico en el padrón inciden en la participación electoral.

El principal hallazgo de ese ejercicio es que,

mientras la proyección de la participación de los votantes que hoy rondan los 54 años de edad apunta a un crecimiento en las siguientes tres elecciones (2018, 2022 y 2026), la estimación para quienes hoy tiene entre 25 y 29 años muestra el patrón inverso, es decir, reducciones sostenidas en el mismo período. Como ya se mencionó, una de las razones que explican el comportamiento de estos grupos es la forma en que fueron socializados políticamente: el primero con un mayor arraigo al sufragio y el segundo con una menor disposición a votar. En este escenario, la brecha de participación entre ambas generaciones seguirá ensanchándose con respecto a los datos oficiales de 2014 (gráfico 1.5).

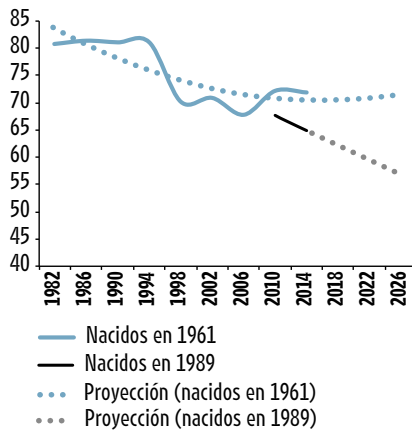
Si bien la participación electoral ha disminuido en el largo plazo, otro análisis realizado para este Informe demuestra que los costarricenses aún poseen una fuerte cultura cívica y una sólida creencia en el sufragio. A esta conclusión se llegó tras estudiar los patrones de votación de los ciudadanos habilitados para sufragar en seis elecciones (entre 1986 y 2014), a partir de un acervo de datos que recoge más de 24 millones de



VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

GRÁFICO 1.5

**Participación electoral observada y proyectada para dos generaciones de votantes**  
(porcentajes)



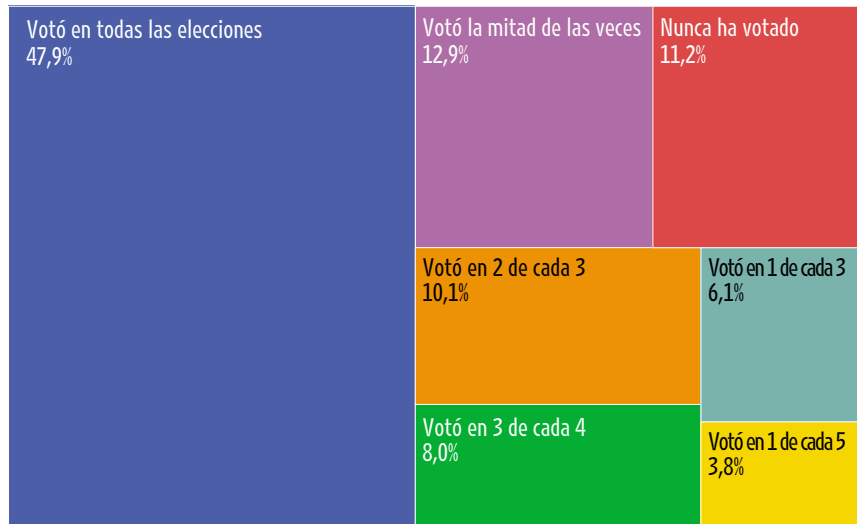
Fuente: TSE y estimaciones del PEN.

observaciones. Esta recopilación fue posible gracias al acceso a la información brindado por el TSE y el Registro Civil.

En un país donde no existen sanciones por no votar, como ocurre en otras naciones, 2 de cada 3 ciudadanos en edad de sufragar asisten habitualmente a las urnas (lo han hecho siempre que han podido o con frecuencia). Un dato sobresaliente es que la mitad de los empadronados ha votado todas las veces en que ha estado habilitado (gráfico 1.6). Por último, solo 1 de cada 10 costarricenses no ha participado nunca, razón por la cual se le considera un abstencionista habitual.

GRÁFICO 1.6

**Patrones de participación de los votantes empadronados. 1994-2014<sup>a/</sup>**  
(N = 24.638.906 de electores)



a/ Los patrones se definieron con base en el comportamiento del universo de votantes en seis comicios nacionales (1994, 1998, 2002, 2006, 2010 y 2014). Se considera el hecho de que no todos ellos han estado empadronados para la misma cantidad de elecciones.

Fuente: Elaboración propia con información del Registro Nacional y el TSE.

## VALORACIÓN GENERAL &gt;&gt; CONTINUACIÓN

## RECUADRO 1.1

**"VotemosCR": sistema de seguimiento de la oferta electoral**

Entre 2013 e inicios del 2014 (en su Decimonoveno Informe y luego en su portal en internet), el Programa Estado de la Nación (PEN) presentó un sistema de seguimiento de la oferta electoral, concebido como una plataforma cívica -no partidaria- de información y análisis al servicio de la ciudadanía, para observar cómo eran tratados, durante la campaña, los desafíos en desarrollo humano señalados en el *Informe Estado de la Nación*. En esa ocasión se elaboró un capítulo especial que recopiló datos básicos sobre los partidos políticos, sus estructuras, idearios y candidaturas, además de un estudio sobre los principales temas abordados por los candidatos, quienes para tal propósito fueron entrevistados a profundidad.

Más adelante, en el sitio web se incluyeron análisis sobre los temas tratados en los planes de gobierno y su grado de concreción. El PEN hizo un llamado a mirar los problemas con otro lente y a procurar que el debate que vendría

en la coyuntura electoral fuera más rico, transparente y enfocado en soluciones concretas. El principal objetivo era asegurar que la deliberación política fuera de la más alta calidad posible.

Para seguir aportando en esa dirección, este año se replica la propuesta y se profundiza el ejercicio realizado en 2013-2014, para lo cual se han implementado nuevas y modernas herramientas que facilitan el acceso a la información, tanto para el análisis como para la divulgación. Esta vez la idea no es elaborar un capítulo, sino construir una plataforma virtual en línea que permita a las personas conocer la oferta electoral, evaluarla y tomar decisiones informadas, exigir mejor calidad en el debate político y ser parte activa de la discusión sobre los principales desafíos nacionales. La plataforma no va a "valorar", "calificar", "jerarquizar" o "comparar" esa oferta. Su objetivo es poner al alcance de la ciudadanía información que le permita observar antecedentes de los actores, saber cómo se abordan los temas centrales y qué tono y prioridades tiene la deliberación.

En términos generales, la plataforma [www.votemosCR.com](http://www.votemosCR.com) contendrá seis secciones: i) electores, ii) partidos políticos, iii) propuestas de gobierno, iv) clima electoral, v) elección en las redes sociales, y vi) "Votómetro". Esta última es una aplicación que permitirá a la ciudadanía contestar algunas preguntas e identificar el grado de coincidencia con el pensamiento de los candidatos. En todos los casos se trata de un espacio con datos y análisis cortos, en su mayoría complementados con gráficos interactivos que se espera ayuden a profundizar el conocimiento de las y los votantes.

Este esfuerzo fue acompañado de talleres con representantes de los partidos políticos, a quienes se expusieron los principales desafíos y datos del presente Informe. Ese proceso incluyó a todas las agrupaciones que han inscrito candidaturas para la elección presidencial de 2018.

## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Equidad e integración social en 2016

## Síntesis del capítulo

El balance social del 2016 muestra que Costa Rica sigue siendo un país de alto desarrollo humano, pero que por acción y también por omisión hace más de una década que transita por el camino de una creciente desigualdad. Diversas presiones comprometen los logros alcanzados, principalmente las debilidades en el mercado de trabajo y la insolvencia de las finanzas públicas. En el período de estudio se registraron avances puntuales en algunos indicadores que por años se habían mantenido inmóviles, pero ninguno con la fuerza suficiente para superar la inercia que ha caracterizado la última década.

En 2016 se redujo la pobreza, tanto si se mide por ingresos como por el método multidimensional, bajó el desempleo y aumentó la inversión social pública (ISP). Los positivos indicadores históricos en salud y educación no registraron cambios, pero crecieron la informalidad y la tasa de homicidios. Pese a los avances, persisten los problemas estructurales que impiden mayores logros: el dinamismo económico y el empleo continúan desvinculados, la escolaridad de la de la población económicamente activa es deficiente y no mejoraron las condiciones para la participación laboral femenina.

La ISP creció por quinto año consecutivo, pese al severo desequilibrio de las finanzas públicas. Sin embargo, el incremento no fue acompañado por cambios significativos en el número de programas sociales ni en la cantidad de sus beneficiarios, de modo que la mayor inversión se ha convertido en un encarecimiento

de los existentes. Además, al considerar el problema fiscal que vive el país, que se ha agravado en 2017, la tendencia al alza no parece ser sostenible. Debilitar la ISP tendría un fuerte impacto en el bienestar de muchas familias. En promedio, los servicios y transferencias sociales aumentan en un 25,6% el ingreso total de los hogares. Para los del decil más pobre representa un incremento de más de seis veces (643%), mientras que en el decil más rico el efecto es de tan solo un 5%. Con el propósito de estimar el impacto distributivo de la inversión social, se comparó el coeficiente de Gini del ingreso autónomo de los hogares versus el que incluye la ISP. Se encontró que la desigualdad se reduce en casi trece puntos porcentuales, es decir, que la ISP atenúa los malos resultados en la distribución del ingreso.

La sostenibilidad del régimen de bienestar (es decir, el conjunto de servicios que el Estado provee en cumplimiento de los derechos sociales a todos los habitantes del país) enfrenta serios problemas, que se agravan por la alta desigualdad. El aumento del empleo informal y el elevado incumplimiento de las garantías laborales que sigue registrando este Informe tienen dos implicaciones concretas. Por un lado, generan presión sobre el régimen, pues muchas familias requieren los servicios y transferencias que les brindan los programas sociales para compensar su situación de vulnerabilidad. Por el otro, erosionan su financiamiento, pues las personas que conforman esos hogares no realizan aportes al sistema de seguridad social, ni pagan impuestos directos.

Dejar la senda de la creciente desigualdad es el principal desafío que enfrenta Costa Rica en materia social. Comprender por qué le ha costado tanto al país admitir su deterioro en este ámbito, podría ofrecer pistas para retomar el rumbo correcto. Ser omisos en el reconocimiento de la propia realidad hace más difícil avanzar hacia entornos de mayor y mejor distribución de la riqueza, aspiración de una sociedad que ambiciona altos niveles de desarrollo humano.

## Principales hallazgos

- Entre 2015 y 2016 disminuyó el porcentaje de hogares en pobreza: 1,2 puntos porcentuales según la medición por línea de ingreso (a 20,5%) y 1,3 puntos en la multidimensional (a 20,5%). No obstante, en 2016 un 31,5% de los hogares sufría alguna forma de pobreza (monetaria, multidimensional o ambas).
- El 61% de la reducción de la pobreza por ingresos se explica por las transferencias de los programas sociales. El efecto fue mayor en zonas rurales y en la pobreza extrema.
- Continuó la expansión real de la inversión social pública (ISP), aunque a un ritmo menor que en 2015. El aumento no es generalizado y refleja una gran dispersión entre programas sociales. Tarde o temprano, los graves problemas fiscales del país repercutirán negativamente en la disponibilidad de

recursos, como ya ha sucedido en el pasado.

- La ISP atenúa el aumento de la desigualdad. En 2016 el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita fue de 0,533. Si a este ingreso se le suma la ISP, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente de Gini baja a 0,403. Es decir, la ISP reduce la desigualdad en casi 13 puntos (o un 32%).
- A finales del 2016 e inicios del 2017 mejoró el desempeño del mercado de trabajo, luego de dos años de registrar cifras negativas. Esto se reflejó en un repunte de las tasas de participación laboral y una disminución en el desempleo. No obstante, ello sucedió en un escenario de mayor crecimiento del empleo informal.
- En 2016 la Red Nacional de Cuido (Redcudi) registró 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, que atendían a 52.190 niños y niñas en todo el país. La distribución de beneficiarios por cantón muestra una fuerte concentración en diecinueve de ellos, mayoritariamente urbanos de la región Central. No existe una asociación clara entre cantones con altos porcentajes de pobreza y la Redcudi.
- Las políticas de vivienda de interés social han hecho una contribución importante en el crecimiento del área urbanizada de la GAM (9,3%). Durante el período 2000-2011 se entregaron 114.922 bonos, de los cuales 24.865 fueron en la GAM (21,6%). La distribución de los aportes muestra grandes diferencias por cantón.
- Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enigh) del 2013, en promedio, los hogares dedican un 5,5% de sus ingresos al pago de servicios públicos. El peso de ese gasto es mayor entre los más pobres. En un grupo conformado por 170.000 hogares los recursos destinados a servicios públicos (23%), transporte (predominantemente público, 11%) y telecomu-

nunicaciones (6%) significan un esfuerzo importante que, como se observa, representa el 40% de sus gastos.

### Novedades del capítulo

- Se estudia en profundidad la reducción de la pobreza por ingresos y la multidimensional, y se cuantifican los principales factores que explican los resultados de 2016.
- Se analiza el dinamismo de la pobreza con la base de datos del semipanel de la Encuesta Nacional de Hogares 2015-2016.
- Se cuantifica el aporte de los bonos de vivienda en el área de construcción residencial en la Gran Área Metropolitana.
- Con información recogida en talleres de consulta realizados en Liberia y Cañas, se examina la percepción de los residentes de Guanacaste sobre su situación socioeconómica y la reducción de la pobreza en la región.
- Se calcula el peso que tiene la inversión social en los ingresos de los hogares, agrupados en quintiles y deciles.
- Se estima el efecto distributivo de la inversión social.
- Se caracteriza la Red Nacional de Cuido y se señalan sus desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio.
- Se actualizan las estimaciones de inversión social municipal.
- Se efectúa una primera aproximación a la equidad en los precios de los servicios públicos regulados, con énfasis en los modelos tarifarios de la electricidad, el agua y el transporte público.

### Un 31,5% de los hogares sufre pobreza por ingresos, multidimensional o ambas

Las personas que carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas para tener una vida

mínimamente aceptable, es decir, que están en condiciones de pobreza, son las más excluidas del acceso a las oportunidades. Para ahondar en el conocimiento de ese fenómeno, este Informe emplea dos tipos de medición: la línea de pobreza<sup>1</sup> y el método multidimensional<sup>2</sup>.

El enfoque según la línea de pobreza, o insuficiencia de ingresos, estima que, en promedio, una quinta parte de los hogares de Costa Rica es pobre. A partir de 1994 se inició un período de estancamiento que, con algunas variaciones en años específicos (como 2003 y 2007), mantiene el indicador en un 20%. En 2016 se registró una incidencia de 20,5%, lo que equivale a 307.270 hogares y 1.115.261 personas que no cuentan con recursos para adquirir una canasta representativa de bienes y servicios, que provee un estándar mínimo de consumo para cada miembro del hogar. El porcentaje de pobreza reportado implica un descenso con respecto a la cifra de 2015 (21,7%), un cambio que, según el INEC (2016), es estadísticamente significativo. No obstante, un ejercicio realizado para este Informe obtuvo resultados que ponen en duda tal afirmación.

Por su parte, el método multidimensional sí da cuenta de una reducción sostenida en el porcentaje de hogares pobres en los últimos diez años, período para el cual se tienen estimaciones. En 2005 un 38,4% de los hogares estaba afectado por esta condición. Cuatro años después, la pobreza multidimensional había caído casi nueve puntos porcentuales, tendencia que se mantuvo hasta llegar a un mínimo de 20,5% en 2016, equivalente a 306.854 hogares y 1.221.469 personas. Según Fernández y Del Valle (2016), el principal indicador que explica esta disminución es el acceso y uso de internet, seguido por la asistencia a la educación regular.

En el 2016 se presentó la particularidad de que, sin importar el tipo de medición, la pobreza afectó a un 20,5% de los hogares, aunque la coincidencia no implica que se trata de las mismas personas y los mismos hogares. Solo un 9,5% de los hogares es clasificado como pobre en ambas mediciones. Un 11% son pobres por insuficiencia de ingresos, pero no según el enfoque multidimensional, y otro 11% solo es pobre multidimensional. Esto quiere decir que, de todos los hogares

CUADRO 1.2

**Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2016**

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia de la pobreza</li> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Salario mínimo real</li> <li>• Ingreso promedio real del hogar</li> <li>• Viviendas con acceso a internet</li> <li>• Tasa neta de escolaridad en educación diversificada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida</li> <li>• Coberturas de la PEA a la seguridad social</li> <li>• Tasa de mortalidad infantil</li> <li>• Población de 12 a 18 años que asiste a educación</li> <li>• Escolaridad promedio de población en edades laboralmente activas</li> <li>• Población de 25 a 39 años con secundaria completa o más</li> <li>• Inversión social pública como porcentaje del PIB</li> <li>• Tasa de participación laboral femenina</li> <li>• Coeficiente de Gini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de homicidios</li> <li>• Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito</li> </ul>

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2016, con la tendencia observada en el período 2000-2015.

pobres, menos de la mitad (46%) lo son simultáneamente por ambos métodos.

### Transferencias de los programas sociales explican el 61% de reducción de la pobreza por ingresos en 2016

Para indagar acerca de los factores que podrían asociarse a la aparente reducción de la pobreza entre 2015 y 2016, Fernández y Del Valle (2017) utilizaron la base de datos del semipanel de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que dio seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares y personas en esos dos años. Para construir la base de datos se identificaron las personas cuyas características coincidían entre las Enaho de 2015 y 2016.

En el caso de la pobreza por ingresos, se consideraron tres elementos que están estrechamente relacionados con ese fenómeno: el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de pobreza (LP), las transferencias monetarias de los programas sociales y el cambio en los ingresos laborales.

El gráfico 1.7 resume la contribución de cada factor a la reducción de la pobreza. La disminución atípica en la LP y el valor de la CBA generó un 22% de la reducción de la pobreza por ingresos; el aumento en los ingresos laborales da cuenta del 17%, con diferencias por zona, y el restante 61% se debe al incremento en el ingreso per cápita derivado de la entrega de subsidios estatales (transferencias monetarias y

becas) a los hogares pobres, especialmente en las zonas rurales (Fernández y Del Valle, 2017).

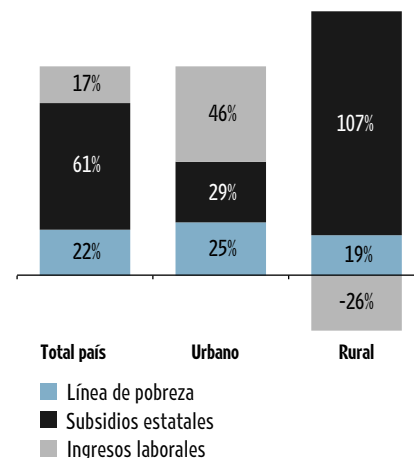
La incidencia de la pobreza multidimensional disminuyó de 21,8% en 2015 a 20,5% en 2016 (-1,3 puntos porcentuales). Este método involucra la medición de veinte indicadores agrupados en cinco dimensiones (educación, salud, vivienda y uso de internet, trabajo y protección social). El indicador “sin uso de internet” es el más relevante para explicar la disminución, seguido por “bajo capital humano” y “sin bachillerato”.

En otras ediciones este Informe ha señalado que, aunque muchos hogares superan la LP, son vulnerables a caer en ella por tener ingresos cercanos a la misma. El gráfico 1.8 muestra la cantidad que se encuentran en condición de pobreza extrema, no extrema o no pobre pero vulnerable, según diferentes rangos de distancia de sus ingresos totales con respecto a la CBA y la LP. Destaca un grupo de tamaño considerable que está en los límites para pasar de una situación a otra. Por ejemplo, hay casi 88.000 hogares no pobres pero vulnerables a caer en pobreza no extrema, cuyos ingresos superan la LP, pero se alejan de ella en menos de un 20%. Es decir, si reciben un subsidio estatal pero por su condición de no pobres se les retira esa ayuda, entrarían en pobreza.

Los flujos de entrada y salida de la pobreza de un año a otro constituyen un reto para la política social, pues no

GRÁFICO 1.7

### Contribución de cada factor<sup>a/</sup> a la reducción de la pobreza por ingreso, según zona. Semipanel 2015-2016



a/ La cifra negativa indica que el factor incrementó la pobreza.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

solo se trata de sacarlos, sino también de evitar que los hogares vulnerables, caigan en ella. Para estos últimos los programas sociales son fundamentales, ya que les brindan oportunidades para que las personas amplíen sus capacidades y no dependan de la asistencia social. Cuando una persona no es pobre gracias a la ayuda estatal, pero no desarrolló capacidades

que le permitirían acceder a un empleo de calidad, si pierde ese subsidio –dado que técnicamente ya no es pobre– recaerá en esa condición. Este es un círculo vicioso conocido como “la trampa de la pobreza”.

### Tendencia de reducción de la pobreza en Guanacaste en el largo plazo

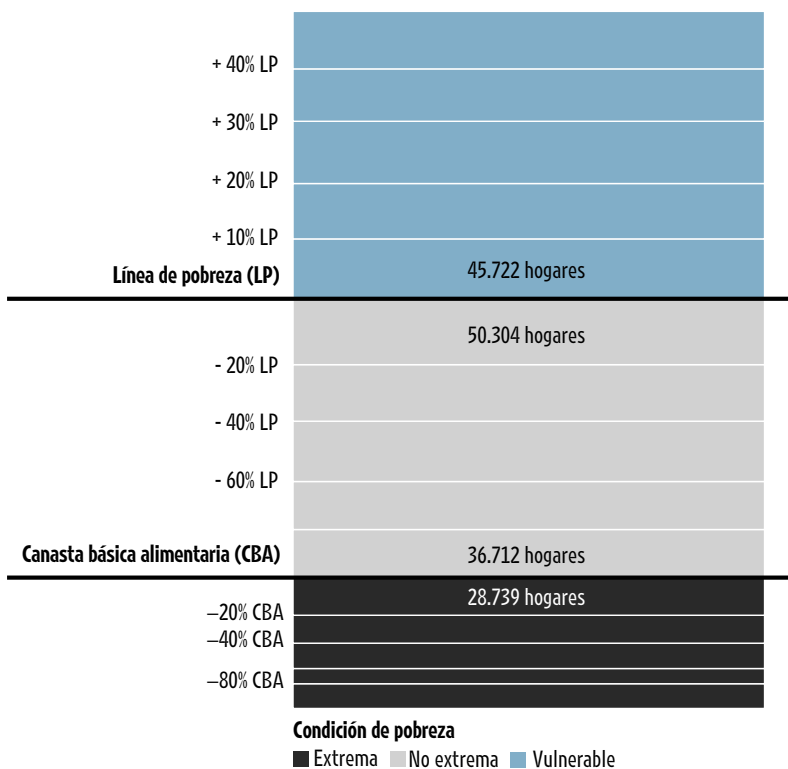
Según la Enaho, en la región Chorotega la pobreza pasó de afectar a un 33,2% de los hogares en 2014, a un 23,6% en 2016. Este notable descenso cambió su posición con respecto a las demás regiones periféricas del país: dejó de ser una de las dos más pobres, junto con la Brunca, y se convirtió en la de menor incidencia. También hubo una disminución, menos acelerada pero igualmente significativa, en la pobreza extrema.

Para este Informe se llevó a cabo una investigación especial que incluyó el procesamiento y análisis de datos estadísticos y documentos sobre la región Chorotega, así como la realización de dos talleres de consulta en Liberia y Cañas, con la participación de veintisiete informantes clave. El principal hallazgo es que, si bien como tendencia es claro que la pobreza en la región se ha venido reduciendo desde mediados de la década de los noventa, no se identifica en las actividades productivas o en otra información distinta a las Enaho, evidencia robusta que justifique el fuerte cambio de los últimos dos años, por lo que la hipótesis más probable para explicar los resultados es que son efecto de varios ajustes metodológicos realizados por el INEC en las Enaho de 2014 y 2015<sup>3</sup>.

Dado que la disminución de la pobreza en Guanacaste es muy reciente, no es correcto hacer afirmaciones contundentes sobre un cambio estructural en las condiciones de vida de la población, en especial porque persisten dudas sobre los factores que subyacen a esa variación. Lo que se sabe en 2017 es que el Guanacaste que muestra la Enaho en la actualidad es considerablemente más urbano y con una economía más ligada a los servicios, que lo que reflejaba la misma encuesta hace algunos años. Es decir, luego de los ajustes metodológicos, la Enaho parece capturar una realidad distinta en las condiciones de empleo y localización de la población, cuya consolidación –o no– deberá analizarse en los próximos años.

GRÁFICO 1.8

### Hogares en condición de pobreza o de vulnerabilidad a caer en ella, según rango del ingreso total<sup>a/</sup>. 2016



a/ Una vez calculada la condición de pobreza de todos los hogares, se compara su ingreso total con el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de pobreza (LP) y se clasifican en cinco grupos, según la distancia entre ambos.

Fuente: Gómez Campos, 2017b, con datos de la Enaho, del INEC.

### Sin cambios en desigualdad de ingresos

La distribución de los ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la inequidad. Históricamente, América Latina se ha caracterizado por ser la región más desigual del mundo y Costa Rica no es ajena a esa realidad. Según la Cepal (2016), las asimetrías en la distribución de los ingresos son la causa y el efecto de otras desigualdades en los ámbitos del trabajo, la educación y la salud.

A inicios del presente siglo, la mayoría de las naciones latinoamericanas inició un proceso de reducción de la elevada desigualdad de los ingresos que miden las encuestas de hogares, las que por su naturaleza subregistran los ingresos más altos. Esa tendencia fue contraria a la observada

en Costa Rica, que pasó de ser uno de los países más equitativos de la región, a estar en rangos similares al promedio, como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. El indicador más utilizado para medir la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini<sup>4</sup>. En 2016 su valor fue de 0,521, sin cambios significativos desde 2011, lo que refleja un estancamiento en niveles altos.

De acuerdo con la Cepal (2016) y la OCDE, la elevada concentración del ingreso en América Latina guarda una estrecha relación con la insuficiente progresividad de sus políticas fiscales y sociales, sobre todo en comparación con los países desarrollados. En la región los niveles medios de desigualdad calculados con los ingresos de mercado (es decir, antes de

impuestos directos y transferencias) son levemente superiores a los que presentan las naciones de la OCDE, pero los sistemas tributarios y el gasto público social son menos efectivos a la hora de mejorar la distribución de los ingresos disponibles.

Este Informe realizó una estimación del efecto en la equidad que tiene toda la inversión social pública (ISP), neta de pensiones contributivas. Los resultados de 2016 muestran que el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita (sin transferencias públicas) es de 0,533. Si a este se le suma el “salario social” producto de la ISP se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente es de 0,403 y equivale a una reducción de 13 puntos porcentuales (gráfico 1.9). En otras palabras, cuando se utiliza un concepto más amplio de ingreso, se comprueba que la ISP ha logrado atenuar el aumento en la desigualdad (Trejos y Mata, 2017).

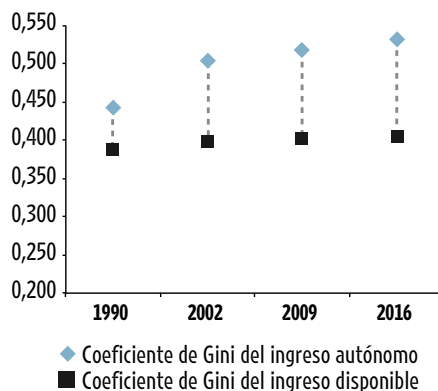
### Crecimiento sostenido de la inversión social pública desde 2011

En 2016 continuó la expansión real de la inversión social pública (ISP), aunque a un menor ritmo que en 2015. De esta forma, el indicador acumuló cinco años consecutivos de aumento, aunque en esta ocasión no fue generalizado para todos los sectores y mostró una alta dispersión. Además, esta no parece ser una tendencia financieramente sostenible; de no encontrarse una solución a las crecientes dificultades fiscales que vive el país, tarde o temprano estas tendrán repercusiones negativas en la ISP, como ya sucedió, por ejemplo, en la primera mitad de la década anterior.

En 2016, la ISP en colones corrientes ascendió a casi siete billones de colones (alrededor de 12.000 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 3,5% con respecto al año anterior. Cuando se toma en cuenta la población también se observa una fuerte expansión real (2,2%), que equivale a un monto anual por habitante en torno a 1,4 millones de colones corrientes (2.600 dólares, aproximadamente). Los rubros que exhibieron mayor crecimiento fueron educación postsecundaria, servicios de vivienda y servicios municipales, con tasas superiores a 5,8%. En contraste, los recursos dirigidos a servicios culturales y recreativos

GRÁFICO 1.9

**Evolución del coeficiente de Gini, según tipos de ingreso familiar per cápita<sup>a/</sup>. Varios años**



a/ El ingreso familiar autónomo excluye las transferencias estatales en dinero, mientras que el ingreso familiar disponible sí las considera, junto con el resto de la ISP.

Fuente: Trejos y Mata, 2017, con datos de la STAP, INEC, BCCR y otras instituciones públicas.

y el suministro de agua registraron una contracción real.

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), creado en 1974, es una de las principales herramientas con que cuenta el país para luchar contra la pobreza. En 2016 ejecutó 565.263 millones de colones, que representan un crecimiento del 2,8% con respecto al año anterior. Este Fondo financia veintiocho programas, muy diversos en escala, recursos y beneficiarios, que están a cargo de veinte instituciones. En esta edición se analizó la cobertura y las filtraciones de tres de ellos: las pensiones del régimen no contributivo (RNC), los CEN-Cinai y el aseguramiento por cuenta del Estado. Los resultados generales indican que cerca de un tercio de las personas beneficiarias no es pobre por ingresos, cifra que supera el 40% en los CEN-Cinai. Sin embargo, si se incluye a determinados grupos vulnerables como parte de la población objetivo, las filtraciones se reducen a 18%, y un poco menos en los asegurados por cuenta del Estado (15%).

Para este Informe también se calculó, por segundo año consecutivo, la inversión social municipal (ISM). Los datos confirman que los aportes se originan principalmente en mandatos legales, lo aprobado

por el Concejo Municipal y acuerdos con el Gobierno Central. Son muy pocos los ayuntamientos que han incorporado en sus presupuestos rubros de inversión en programas sociales distintos a los mencionados. En 2016 la ISM ascendió a 130.543 millones de colones, equivalentes a un 32% del gasto total y un 24% de los ingresos totales de los municipios, un 13% más que en 2015.

### Hogares más pobres y más ricos reciben más ISP que grupos medios

La ISP permite que las personas y sus hogares accedan a los servicios sociales públicos, ya sea de manera directa o mediante transferencias monetarias. Este Informe examina su distribución entre los distintos estratos de ingreso y su impacto en la equidad. Trejos y Mata (2017) dividieron los hogares en cinco y diez grupos de igual tamaño, conocidos como quintiles y deciles, respectivamente, ordenados de menor a mayor de acuerdo con su ingreso familiar autónomo neto per cápita, es decir, sin contabilizar las transferencias en dinero que son parte de la inversión social. Luego se asignó la ISP según la identificación de beneficiarios efectivos (por ejemplo, estudiantes de centros públicos), consumidores efectivos de los servicios (pacientes en consultas en la CCSS, por ejemplo) o subsidios y transferencias monetarias (pensiones y becas, entre otros).

En el análisis por quintiles los resultados sugieren una distribución de la ISP bastante similar entre los grupos, aunque el primero y el quinto reciben un poco más que su peso poblacional, a costa del tercero y el cuarto. Al analizar la composición relativa se observa que cerca del 70% de la ISP que reciben los dos quintiles más pobres proviene de los servicios de educación y salud, cifra que sube al 80% cuando se agregan los programas de vivienda. La estructura es similar en la parte media de la distribución, es decir, en el tercer quintil, pero cambia en los dos más ricos. En estos adquieren protagonismo los servicios de protección social y lo pierde, sobre todo, la educación. Por criterio de acceso, los programas universales son los más importantes para los hogares pobres o vulnerables, los cuales perciben dos de cada tres colones de la ISP. Esos programas,

junto con los selectivos, dan cuenta de más del 90% de la inversión que obtiene este grupo (gráfico 1.10).

La distribución muestra que la ISP por persona es un 4% mayor en el primer quintil (20% de hogares más pobres), mientras que en los quintiles intermedios se ubica por debajo de la media nacional. No obstante, como se ha señalado, el quintil más rico (el quinto) recibe un 34% más que el promedio y casi un 29% más que el quintil más pobre, sobre todo por efecto de las pensiones contributivas (gráfico 1.10).

### Características y desafíos de la Redcudi desde la perspectiva de los proveedores del servicio

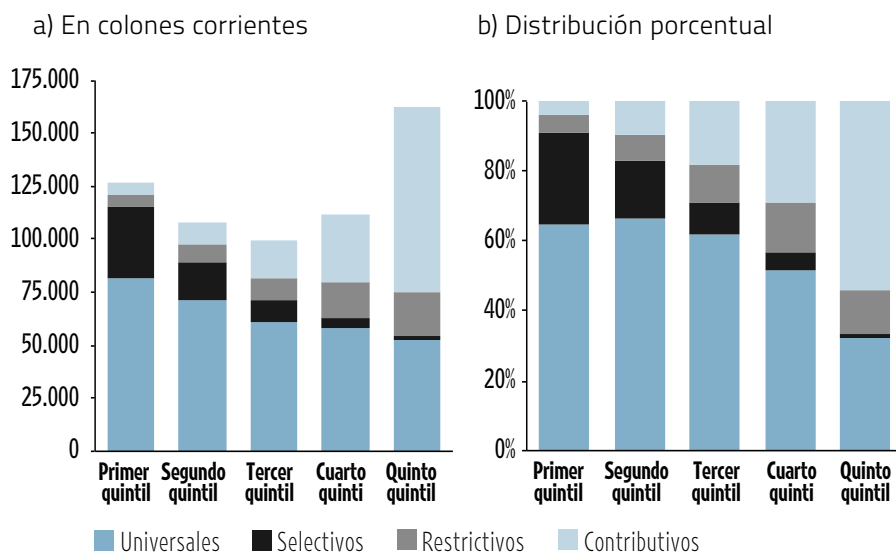
Un programa social que ejemplifica la gestión de la equidad desde el Estado es la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), que busca apoyar la inserción educativa y laboral de las mujeres. En esta entrega el tema se analiza desde la perspectiva de los proveedores del servicio. El principal hallazgo es que la Red está conformada por muchos actores de características disímiles (incluyendo proveedores e instituciones de apoyo) y centros infantiles de tamaños, niveles de involucramiento y formas de operación muy diferentes, lo cual repercute en la calidad de los servicios. Además, la coordinación es débil y mantiene un enfoque de atención a la pobreza, pese a que por ley la Redcudi es un programa universal.

A finales de 2016 la Red estaba constituida por 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, que atendían a 52.190 niños y niñas en todo el país. La atención se reparte entre el IMAS (52,1%) y los CEN-Cinai (41,5%). El PANI tiene una participación marginal, de tan solo un 6,4%. La distribución de beneficiarios por cantón muestra una fuerte concentración en diecinueve de ellos, mayoritariamente urbanos de la región Central. No existe una asociación clara entre cantones con altos porcentajes de pobreza y la Redcudi.

La calidad del servicio no es comparable entre proveedores, incluso entre los que dependen de una misma institución (o fuente de recursos). Las coberturas de la Redcudi deben corregirse por factores asociados a esa calidad, al igual que el monto de la transferencia por beneficiario,

GRÁFICO 1.10

### ISP por quintil de ingreso<sup>a/</sup>, según criterio de acceso<sup>b/</sup>. 2016



a/ Los hogares fueron ordenados en cinco grupos de igual tamaño, según su ingreso familiar autónomo per cápita, de menor a mayor.

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

Fuente: Trejos y Mata, 2017, con datos de la STAP, INEC, BCCR y otras instituciones públicas.

ya que no hay justificación para pagar lo mismo por productos claramente diferenciados. Este desafío implica la creación de estándares de calidad, un mecanismo para supervisar su cumplimiento y un sistema de información para generar los indicadores respectivos.

### Disparidades en las tarifas de los servicios públicos

Finalmente, de manera exploratoria el Informe incursiona en el análisis de las tarifas de los servicios públicos regulados y sus efectos sobre la distribución del ingreso, es decir, la relación entre el consumo de esos servicios y la capacidad de pago de las familias. Pese a ser un primer acercamiento al tema, el estudio logró documentar grandes disparidades, tanto territoriales como entre proveedores, en las tarifas que se pagan por servicios de calidad equivalente. También se comprobó la escasez de información disponible para realizar mediciones más precisas y la falta de estudios que muestren el volumen, dirección

e impacto de los subsidios cruzados entre distintos tipos de abonados.

Este tema es relevante por dos razones. En primer lugar, este rubro representa una proporción importante del gasto total de los hogares, sobre todo los de menores ingresos. En segundo lugar, los precios regulados por lo general evidencian subsidios cruzados, que pueden provocar una redistribución de la carga de la tarifa entre distintos tipos de usuarios, sin que necesariamente medien en ello criterios de equidad.

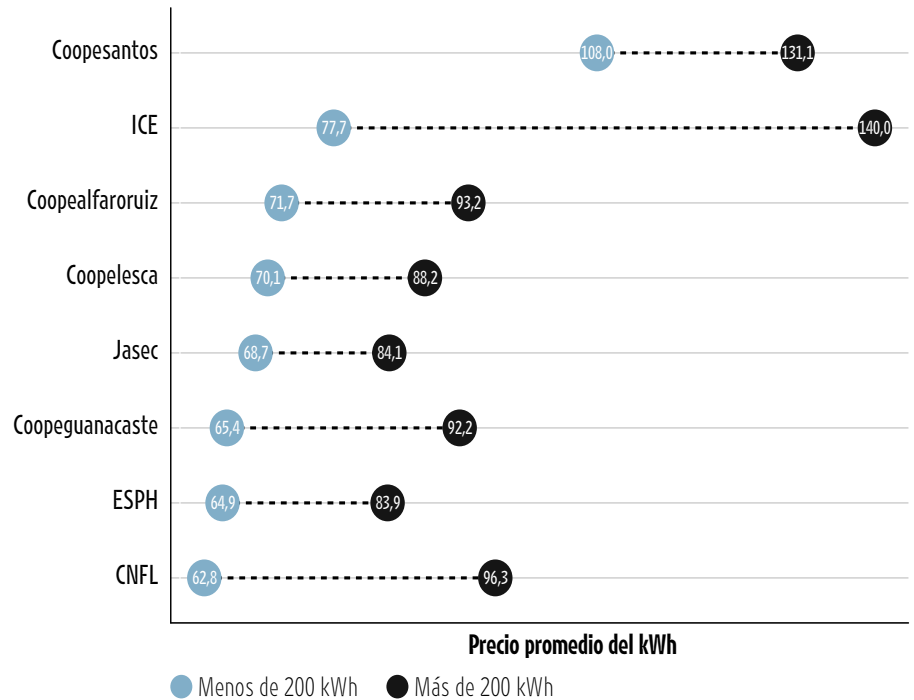
Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enigh) del 2013, en promedio, los hogares dedican un 5,5% de sus ingresos al pago de servicios públicos. El peso de ese gasto es mayor entre los más pobres. En un grupo conformado por 170.000 hogares los recursos destinados a servicios públicos (23%), transporte (predominantemente público, 11%) y telecomunicaciones (6%) significan un esfuerzo importante que, como se observa, representa el 40% de sus gastos.



La principal conclusión de este ejercicio es que la magnitud y dirección de los subsidios en el sistema de tarifas de servicios públicos no han sido documentadas. El análisis parcial de algunos servicios sugiere que los precios guardan poca relación con los costos de producción, y más bien parecen asociarse al volumen y características de la demanda, lo que genera inequidades territoriales y entre abonados de diferentes empresas, por el uso de un mismo servicio (gráfico 1.11). También hay evidencia de que los operadores que captan el mayor número de clientes no aprovechan las “economías de escala”, lo que podría indicar problemas de eficiencia.

GRÁFICO 1.11

**Precio promedio de la electricidad, según tarifa y empresa. A mayo de 2017**  
(colones por kWh)



Fuente: Gomez Campos, 2017b, con datos de la Aresep.



## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2016

## Síntesis del capítulo

Después de un par de años de notable estabilidad, entre mediados de 2016 e inicios de 2017 Costa Rica experimentó turbulencias en el tipo de cambio de su moneda y el resurgimiento de presiones inflacionarias. Las variaciones no fueron prolongadas, ni tuvieron la fuerza suficiente para interrumpir las tendencias recientes en materia de estabilidad y oportunidades laborales y empresariales, pero sí evidenciaron la vulnerabilidad de la economía nacional ante cambios en los precios. A ello se suma la amenaza de una crisis fiscal en el corto plazo.

En el primer semestre de 2017 el Gobierno Central enfrentó problemas de flujo de caja para atender sus obligaciones, y el país sufrió una nueva rebaja en la calificación internacional de su deuda. Entre tanto, el sistema político pospuso —una vez más— la implementación de una reforma fiscal, y los esfuerzos administrativos y de contención de gasto, aunque notables, no lograron corregir el desbalance estructural de las finanzas públicas.

En 2016 el déficit fiscal representó un 5,2% del PIB, 0,5 puntos porcentuales menos que el año anterior. A pesar de esta reducción, los ingresos no alcanzan para hacer frente a la acelerada expansión del gasto público. Como el Gobierno Central ha recurrido a créditos para cubrir este desbalance, la deuda pública nuevamente creció con rapidez (3,9 puntos porcentuales del PIB), hasta alcanzar un monto equivalente al 45% de la producción. El costo de pedir prestado

es cada vez más alto y, en el futuro, el sacrificio que deberá realizar la sociedad costarricense para equilibrar las finanzas públicas será mayor.

Uno de los principales hallazgos de este Informe es que entre la ciudadanía existe una percepción generalizada de que es necesario realizar un ajuste; no obstante, la disposición de las personas para aceptar que aumenten los impuestos, como uno de los componentes de la reforma, depende de factores como la calidad y la transparencia de la gestión gubernamental. De no hacerse nada, el nuevo gobierno (2018-2022) tendrá que enfrentar una delicada situación fiscal, en el marco de un Congreso conformado por actores políticos distintos, lo que lo obligará a emprender un nuevo proceso de negociación. Además, el contexto demográfico es adverso para el fisco, dado el acelerado crecimiento de la población adulta mayor que demanda más pensiones y servicios de salud.

La vulnerabilidad de la estabilidad monetaria y cambiaria fue evidente con las pequeñas turbulencias experimentadas a inicios del 2017. Esas presiones pueden generar mayores incrementos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés para lo que resta del 2017 e inicios del 2018, lo cual, a su vez, podría afectar el consumo de las personas y la generación de empleo. Además, el riesgo de la materialización de una crisis fiscal puede desgastar los controles del Banco Central sobre la inflación.

El impacto negativo de un ajuste fiscal podría ser atenuado por la presencia

de un aparato productivo vigoroso. Sin embargo, el crecimiento económico de Costa Rica se mantiene en un nivel similar al promedio de largo plazo, cercano al 4% anual. En 2016, la reactivación del sector exportador de bienes, con un repunte superior al 7%, no bastó para conseguir que el desempeño de la economía mejorara significativamente con respecto a años anteriores. Por su parte, la demanda interna se desaceleró, tanto en el consumo de los hogares, como por parte del Gobierno y la inversión privada. En el corto plazo, el debilitamiento de esta última podría tener un efecto perjudicial en el mercado de trabajo, dada su relevancia como fuente de empleo.

Además del insuficiente dinamismo de la economía, existe una desconexión estructural entre crecimiento y oportunidades laborales: los sectores que están más encadenados con el resto del aparato productivo no son los mayores empleadores, ni los que más se expanden. Esto significa que las actividades exitosas no tienen la fuerza para generar un “efecto derrame” sobre el conjunto de la economía. Estos resultados subrayan la necesidad de diseñar políticas públicas específicas, según los requerimientos de cada sector y región del país.

En 2016 se registró una leve mejora en el mercado laboral, pero en forma coincidente con un deterioro en la calidad del empleo. En anteriores entregas el *Informe Estado de la Nación* ha advertido que, después de una crisis económica, las últimas en encontrar trabajo son las personas de menor calificación educativa. En el

período bajo análisis, por primera vez desde la crisis de 2008-2009 la mayoría de las plazas creadas fue para personas con secundaria incompleta. No obstante, esas oportunidades fueron de baja calidad, lo que trajo consigo mayor informalidad, subempleo y exiguas remuneraciones para los nuevos ocupados.

Para enfrentar estos problemas es fundamental aplicar políticas de fomento productivo y mejorar las capacidades de la institucionalidad pública. No solo se deben fortalecer los programas dirigidos al mercado interno, sino también propiciar mayores encadenamientos, que permitan trasladar el dinamismo de los sectores más exitosos al resto de la economía. Empero, los esfuerzos del país para acometer estas tareas se ven amenazados, a corto plazo, por los riesgos asociados a la insostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central, y las presiones inflacionarias y cambiarias.

El diagnóstico y los desafíos económicos son claros. La respuesta a ellos es de carácter político. Hasta el momento, Costa Rica ha optado por posponer la implementación de reformas estructurales en materia fiscal y de fomento productivo, con lo cual compromete sus avances en desarrollo humano sostenible y erosiona la equidad intergeneracional.

### Principales hallazgos

- En 2016 la economía costarricense creció un 4,3%, sin cambios importantes en la tendencia de años previos. Destaca el aporte del sector exportador,

cuya reactivación explica un 42% del dinamismo registrado en ese año.

- Desde 2014 se observa una expansión del empleo para personas con baja calificación educativa, especialmente en la industria tradicional, la agricultura, el comercio y los servicios no especializados. Sin embargo, este fenómeno ha sido acompañado por un deterioro en la calidad de los puestos de trabajo: mayor informalidad, bajo aseguramiento, menor crecimiento del ingreso y más subempleo.
- El comercio y la agricultura no tradicional son los sectores que tienen mayor capacidad para generar encadenamientos productivos, pero a la vez son los menos capaces de impulsar el empleo.
- En 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central fue de 5,2%, el más bajo en los últimos cinco años. Sin embargo, las debilidades estructurales en este ámbito no han sido corregidas.
- Las personas que valoran positivamente la gestión del Gobierno tienden a respaldar en mayor medida el incremento de los impuestos.
- El cambio demográfico plantea retos para las finanzas públicas: se espera que a partir del año 2018 finalice la etapa de “dividendo fiscal”, lo cual significa que crecerá más rápidamente la proporción de personas que demandan

servicios públicos, atención de la salud y pensiones, que los contribuyentes potenciales.

### Novedades del capítulo

- Se analizan los encadenamientos productivos y los multiplicadores de empleo, con base en la clasificación de “tipos de economía” desarrollada por el PEN.
- Se estudia el avance del Sistema de Banca para el Desarrollo, considerando la inclusión financiera, los fondos de financiamiento, la distribución de carteras y la cobertura según sectores prioritarios.
- Se examinan los progresos de los últimos tres años en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites.
- Se identifican las relaciones entre productos, regímenes y sectores, a partir de un análisis de redes.
- Se describe la estructura económica del parque empresarial a nivel cantonal, con información de los registros de patentes comerciales.
- Se analizan las implicaciones del cambio demográfico para el financiamiento de los servicios públicos.
- Se explora la relación entre la forma en que la ciudadanía valora la gestión

CUADRO 1.3

### Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2016

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación</li> <li>• Tasa básica pasiva</li> <li>• Tasa de crecimiento real de las exportaciones totales</li> <li>• Déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carga tributaria</li> <li>• Tasa de crecimiento del PIB real</li> <li>• Tasa de crecimiento del ingreso nacional disponible real</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de crecimiento real de la formación bruta de capital</li> <li>• Deuda interna del Gobierno Central como porcentaje del PIB</li> <li>• Tasa de crecimiento del ingreso real de los ocupados</li> <li>• Balance financiero del Gobierno Central como porcentaje del PIB</li> <li>• Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB</li> </ul>

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en 2016, con la tendencia observada en el mediano plazo.

gubernamental y el apoyo a nuevos impuestos.

- Se estima el impacto de los precios internacionales del petróleo y otras materias primas, según el nivel de ingreso de los hogares.

### Crecimiento moderado se mantiene y hay leves mejoras en el empleo

Desde que Costa Rica se recuperó de la crisis de 2008-2009, su crecimiento económico se ha caracterizado por mantener un ritmo menor a la tendencia de largo plazo (4,6%)<sup>6</sup>. En 2016 fue del 4,3%, cifra ligeramente inferior al 4,7% de 2015. Esta ralentización coincide con un contexto internacional de desaceleración.

Dada la apertura de su economía al comercio mundial, para Costa Rica el sector exportador es una importante fuente generadora de oportunidades. Después de experimentar una fuerte desaceleración en 2015, las exportaciones aportaron un 42%<sup>7</sup> del crecimiento total reportado en 2016. Esta abrupta oscilación ilustra la vulnerabilidad de la economía nacional a cambios en la demanda y el mercado externos. Por su parte, la demanda interna se contrajo en 2016. Pese a ello, sigue explicando el 58% del crecimiento, por lo que se mantiene como una fuente de notable dinamismo económico. En el año bajo análisis todos sus componentes se redujeron. El consumo del gobierno y el de los hogares se expandieron en 2,3% y 4,6%, respectivamente, y la inversión pasó de 42% a 16% en términos de contribución al crecimiento interno entre 2015 y 2016. Esta contracción tiene impactos negativos sobre la generación de oportunidades laborales, dado que la inversión es clave para la creación de empleo.

Si bien en 2016 se registró una mejora en la generación de puestos de trabajo, esta no fue suficiente para regresar a los bajos niveles de desempleo que prevalecían en las décadas previas a la crisis de 2008-2009. La tasa de desempleo se redujo de 8,5% en 2015 a 7,8% en 2016. Es claro, sin embargo, que el indicador aún es elevado. Además, desde 2015 las nuevas oportunidades laborales son sobre todo para trabajadores no calificados, sin aseguramiento y en la informa-

lidad. En 2016, los ocupados informales aumentaron un 8% y los no calificados un 4%.

Al problema del alto desempleo que vive el país se suma el hecho de que las oportunidades laborales generadas no propician la inclusión social. Ello se refleja en el elevado número de subempleados, es decir, las personas que desean y están disponibles para trabajar más horas, independientemente del tiempo efectivamente laborado (INEC, 2016). Este grupo representa una tercera parte de los ocupados y ha mostrado un aumento sostenido desde el 2014, de manera consistente con la dinámica de creación de puestos de baja remuneración para trabajadores poco calificados. El subempleo se ha incrementado principalmente en los sectores del agro, el comercio y la construcción, que en conjunto concentran el 37% de esta forma de inserción laboral.

### Bajos encadenamientos laborales y productivos resaltan la necesidad de políticas focalizadas

Con el objetivo de profundizar en el análisis de los fenómenos antes comentados, se estudió la productividad y los encadenamientos –tanto productivos como laborales– de la economía nacional, a partir del trabajo de Meneses y Córdova (2017). Como fuente de información se utilizó la matriz insumo-producto, o MIP, del Banco Central (año base 2012), que permite apreciar en detalle la relación entre sectores y los aportes de cada uno al valor agregado de la producción y a la generación de oportunidades laborales.

Los encadenamientos productivos dan cuenta de las interconexiones que se dan entre los distintos sectores, de acuerdo con la capacidad de cada uno de ellos para absorber la oferta o suplir la demanda de los otros. Para analizar este tema se desagregan los bienes y servicios en cuatro grupos: claves, estratégicos, impulsores e independientes. Por su parte, los encadenamientos laborales muestran los efectos (directos e indirectos) que genera sobre el empleo total el crecimiento de la demanda final en una actividad específica; esos efectos se conocen como “multiplicadores de empleo”. Este indicador tiene tres niveles: alto, medio y bajo,

según la cantidad de puestos de trabajo generados.

En Costa Rica, la mayoría de los productos y las oportunidades laborales proviene de sectores que tienen baja capacidad para generar encadenamientos de empleo. Solo un 4% de los bienes y servicios y un 0,2% de los puestos de trabajo corresponden a actividades que muestran altos multiplicadores. Estos resultados explican por qué la economía crece más que el empleo, directo e indirecto. La mayor parte de la producción se ubica en actividades que se desarrollan en el régimen definitivo<sup>8</sup>, por lo que en este se encuentran más bienes y servicios con multiplicadores medios y altos. A su vez, el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo) representa un segmento muy pequeño de la economía en términos absolutos, pero proporcionalmente su capacidad de multiplicación de oportunidades laborales es mayor.

La posibilidad de que los sectores más dinámicos logren un “efecto derrame” sobre el resto de la economía depende de su capacidad para demandar y ofrecer insumos a otras actividades. En el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* se reportó que 34 productos tienen alta capacidad de “arrastre” y de “empuje” (pertenecen a actividades clave), mientras que 102 se consideran independientes. En esta edición se compararon los sectores según sus encadenamientos productivos y de empleo, a fin de determinar si hay ramas que a un mismo tiempo multiplican la producción y los puestos de trabajo (Meneses y Córdova, 2017).

Al entrelazar los resultados en los dos ámbitos mencionados, se encontró que las actividades impulsoras (que demandan muchos insumos de otros sectores) y las independientes (con poca capacidad de generar encadenamientos productivos), son las que tienen las mayores proporciones del valor agregado con multiplicadores de empleo altos y medios, 29% y 21% respectivamente (gráfico 1.12). Por su parte, los sectores estratégicos (abastecen de insumos a otras actividades) y los clave (mayor capacidad de encadenamiento productivo), son los que tienen un mayor porcentaje (85%) de su valor agregado con multiplicadores bajos.

Estos resultados muestran la paradoja de la economía costarricense: las actividades que tienen capacidad de arrastre y empuje de la economía generan poco empleo directo e indirecto.

### Reducción del déficit fiscal no genera mayor sostenibilidad de las finanzas públicas

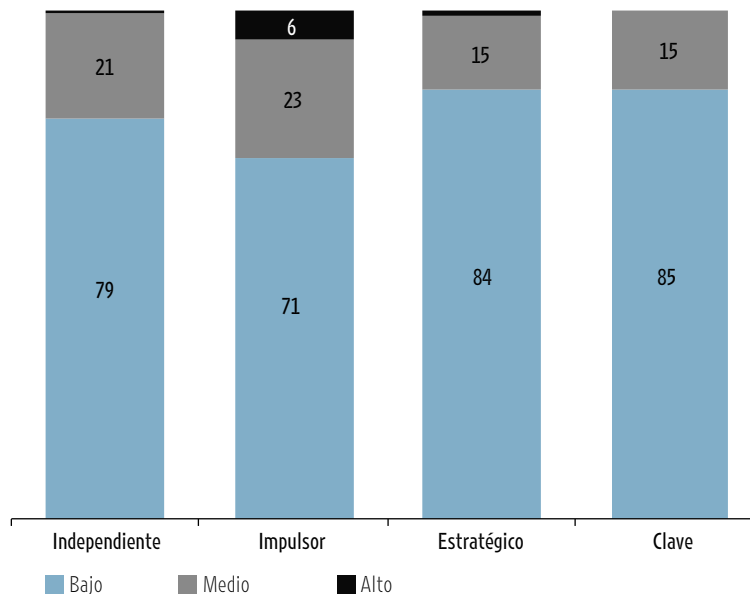
Mejoras en la administración tributaria y un contexto internacional favorable, permitieron que en 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central se redujera a un 5,2% del PIB, el menor de los últimos cuatro años. Sin embargo, este resultado es claramente insuficiente: en 2016 se cumplió un cuatrienio en que el déficit fiscal no bajó del 5% del PIB. En la medida en que el país no ha corregido las fallas estructurales que provocan la falta de solvencia del Gobierno Central, el modesto avance logrado podría revertirse en el corto plazo, por las presiones externas de las tasas de interés y la depreciación de la moneda nacional.

En 2016 el gasto total del Gobierno Central representó un 19,8% del PIB, similar a la cifra reportada el año anterior. La administración Solís Rivera continuó el gasto en remuneraciones, el cual creció un 3%, la tasa más baja del último decenio. Esto redujo el peso de ese rubro en el gasto total (en términos nominales), de 7,3% del PIB en 2013, a 7,0% en 2016. Este leve descenso se explica, en gran medida, por los bajos niveles de inflación que se utilizan como referencia para ajustar los salarios. La rigidez del gasto del Gobierno Central ha provocado que la inversión en capital sea un componente residual del Presupuesto, pese a su importancia para un país que tiene un severo rezago en materia de infraestructura.

El acelerado crecimiento del endeudamiento que muestra el país responde a la insuficiencia de ingresos para cubrir el gasto público. En 2016, la deuda del Gobierno Central representó un 45% del PIB, 3,9 puntos porcentuales más que en 2015. Con respecto a las consecuencias del tamaño y el acelerado crecimiento de la deuda pública, el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* advirtió con preocupación sobre la posibilidad de que el endeudamiento supere el 50% del PIB, que según el Fondo Monetario

GRÁFICO 1.12

**Distribución del valor agregado, según multiplicadores<sup>a/</sup> de empleo y tipos de encadenamientos productivos. 2012**  
(porcentajes)



a/ Alto: valor superior al promedio de los multiplicadores más una desviación estándar; medio: valor que se ubica entre el promedio de los multiplicadores y una desviación estándar; bajo: valor inferior al promedio.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

Internacional es el límite a partir del cual las economías emergentes empiezan a tener problemas de pago (FMI, 2011). Este umbral es cercano al límite natural de la deuda (48,6%) estimado por Chaverri (2016), que es el nivel máximo de deuda como proporción del PIB que permite al Gobierno mantenerse solvente. De acuerdo con las proyecciones, Costa Rica alcanzaría el límite natural de la deuda y el establecido por el FMI en 2018. Sin embargo, cabe anotar que la experiencia europea indica que la insostenibilidad de la deuda pública es determinada, sobre todo, por los mercados internacionales, y que ello no necesariamente está asociado a un umbral particular, pues en cada país las condiciones y el momento de inicio de la crisis fiscal fueron distintos: en España se desencadenó cuando la deuda sobrepasó el 60% del PIB, mientras que en Italia se dio cuando el indicador llegó al 100%.

La mayor amenaza para Costa Rica en lo que respecta a la interacción entre las políticas fiscal y monetaria es que la deuda pública sobrepase un límite

que los mercados consideren riesgoso; concretamente, que el diferencial entre las tasas de los bonos del Gobierno y la tasa de política monetaria influya en la determinación de las tasas de interés en los sectores bancario y financiero, lo cual limitaría el margen de acción del BCCR. En este escenario, la autoridad monetaria tendría dificultades para mantener la inflación dentro del rango meta y se generaría un estrujamiento de la actividad económica, debido a un aumento significativo de la captación de fondos del Gobierno en el mercado local, en detrimento del sector financiero y el crédito al sector privado.

### Cambio demográfico plantea mayores retos para el financiamiento de las pensiones

Para que las finanzas públicas sean sostenibles no solo deben existir ingresos suficientes para cumplir con las obligaciones de deuda y gasto primario; también influye el ritmo de crecimiento de estos rubros. Ese ritmo, a su vez, es afectado por la demografía, cuya incidencia

pocas veces se toma en cuenta al estudiar los temas fiscales. Así, por ejemplo, el envejecimiento de la población genera presiones sobre el gasto, debido al aumento de las demandas por pensiones y servicios de salud para las personas adultas mayores.

Tanto la capacidad de producir como las necesidades de consumo son determinadas por la estructura de la población (Rosero-Bixby, y Jiménez-Fontana, 2012). El período en que aumenta más rápidamente la cantidad de personas en edades productivas, entre 18 y 64 años, se conoce como primer bono o dividendo demográfico<sup>9</sup>, el cual se caracteriza por un mayor crecimiento de los productores potenciales (personas en edad de trabajar) que de los consumidores potenciales. En esa etapa se puede generar una bonanza económica, siempre que las políticas públicas sepan aprovechar la coyuntura.

El bono demográfico se descompone, a su vez, en dos tipos de dividendo: el familiar y el fiscal. El primero consiste en la presencia en el hogar de más proveedores y menos dependientes, como cuando las familias pasan de siete a dos hijos. El aprovechamiento de esta oportunidad depende de las decisiones privadas de los hogares, pero se puede fomentar con políticas que incentiven el ahorro y la inversión en capital físico y humano. Por su parte, el dividendo fiscal es la oportunidad que tienen los gobiernos para generar más ingresos que gastos, por el mayor crecimiento de los contribuyentes potenciales (personas que pagan impuestos) que de los grupos que demandan servicios públicos (Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017).

En 1950, casi la mitad de la población costarricense era menor de 18 años. En la actualidad menos de una tercera parte (27%) está en ese rango de edad, y se proyecta que para el 2070 representará solo un 18% del total. El bono demográfico de Costa Rica inició en 1970 y se espera que finalice en 2025. Por su parte, el dividendo fiscal terminará en 2018. A partir de ese año, comenzará una etapa de “anti-bono fiscal”, en la que aumentará más rápidamente la proporción de personas que demandan pensiones y atención de la salud, que los contribuyentes potenciales. Este es un reto para el financiamiento de

los servicios y la infraestructura pública, dado que la fuerza laboral es la que aporta la mayor parte de la recaudación, de modo que una desaceleración en el crecimiento de ese grupo impondrá mayores presiones sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

El cambio demográfico que experimenta el país obliga a revisar el esquema de transferencias públicas y a hacer reformas para garantizar la equidad generacional. Sin embargo, la demografía no es el único factor por considerar: una mala ejecución o diseño en un régimen de pensiones, o en los servicios de salud, puede ocasionar una insostenibilidad mayor y más temprana que la derivada de la dinámica poblacional.

### Valoración ciudadana de la gestión estatal determina el apoyo a nuevos impuestos

Beltrán y Guzmán (2017) efectuaron un análisis de las variables más relacionadas con el apoyo al incremento de los impuestos<sup>10</sup>, un aspecto crítico de las propuestas gubernamentales. En la “Cuarta encuesta de percepciones ciudadanas sobre la reforma fiscal en Costa Rica” (CIEP-UCR, 2016), el 90% de las personas consultadas no conocía a profundidad las iniciativas de reforma planteadas por la administración Solís. Este resultado contrasta con el 73% de entrevistados que reconoció la necesidad de un ajuste fiscal, y el 55% que indicó que, de no avanzarse en ese sentido, la situación económica del país empeorará. Estos hallazgos muestran dos situaciones relevantes. En primer lugar, existe un alto nivel de acuerdo ciudadano sobre la necesidad de realizar algún tipo de reforma fiscal, lo cual, en principio, podría servir de base para iniciar un diálogo político sobre el tema. En segundo lugar, pese al desconocimiento mayoritario sobre los proyectos presentados por el Ejecutivo, la ciudadanía es capaz de exponer su propia visión de la reforma fiscal.

La valoración de la gestión estatal incide en el respaldo al aumento de impuestos. Las personas que valoran positivamente al Gobierno y creen que realiza una buena labor castigando la evasión, o que utiliza de manera correcta los tributos, son más proclives a apoyar un incre-

mento. Además la edad influye: un 23% de las personas mayores de 50 años apoya los impuestos, frente a solo un 15% de los jóvenes (obsérvese, sin embargo, que ambas proporciones son bajas).

La propuesta de aumentar el impuesto de ventas, que afectaría a la mayoría de la población, fue la que recibió menos apoyo: solo un 14% de las personas entrevistadas. Aun en este caso de rechazo generalizado, son distintos los perfiles de quienes respaldan y quienes se oponen a la medida. En este sentido, como ya se mencionó, la percepción ciudadana sobre la gestión estatal es determinante. Un 22% de quienes creen que el Gobierno utiliza correctamente los recursos apoya el incremento, frente a solo un 12,3% que opina lo contrario (gráfico 1.13). Asimismo, las personas que califican de manera positiva la gestión gubernamental se muestran más receptivas ante el aumento. Un 15% de los entrevistados que consideran importante el pago de los tributos aceptaría un impuesto de ventas mayor, contra un 2,3%. Al igual que en el caso anterior, las personas de mayor edad tienden a estar más a favor de elevar el impuesto de ventas, que los menores de 50 años.

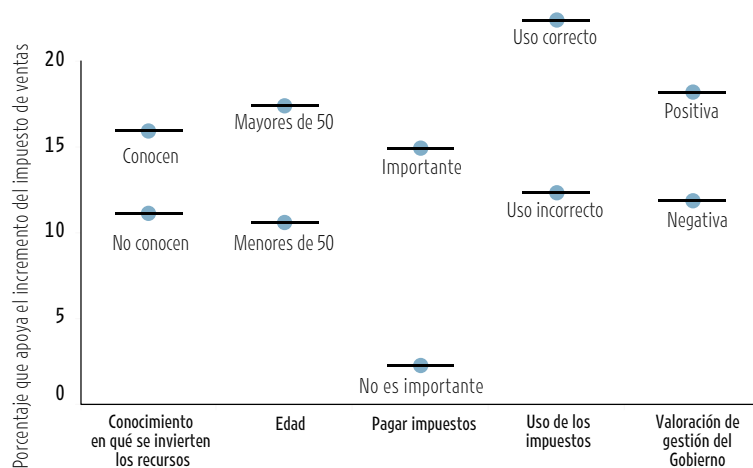
### Nuevas oscilaciones monetarias y cambiarias durante el 2017

Entre enero de 2015 y junio de 2016 el país vivió una fase de pocas presiones sobre la inflación, que incluso registró valores negativos. Estas reducciones se explican principalmente por descensos en el costo del petróleo y otras materias primas en el mercado internacional, lo cual generó disminuciones sobre todo en el valor de los bienes regulados (BCCR, 2016). Sin embargo, desde mediados de 2016 se observa una tendencia al alza de los precios. En ese año la inflación fue de 0,77%, 1,6 puntos porcentuales superior a la reportada en 2015, un nivel que –debe subrayarse– sigue siendo históricamente muy bajo para Costa Rica. Este crecimiento en el costo de los principales bienes y servicios se mantuvo durante los primeros meses del 2017.

Si bien entre julio de 2015 y 2016 la inflación fue negativa, las expectativas de los agentes económicos se mantuvieron cercanas a 4%, sin mayores variaciones.

GRÁFICO 1.13

### Apoyo al aumento del impuesto de ventas, según variables demográficas y de percepción<sup>a/</sup>. 2016



a/ La diferencia entre las categorías de cada variable es estadísticamente significativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de Beltrán y Guzmán, 2017, y CIEP-UCR, 2016.

Cabe recordar que este indicador nunca ha caído por debajo de 3,5%. Las discrepancias entre los niveles de inflación y las expectativas de las personas podrían obedecer a que estas consideran factores estructurales con un horizonte de mediano plazo, como aumentos en las tasas de interés, depreciación de la moneda nacional y bajas en las proyecciones de expansión económica (Krause, 2017).

Durante el 2015 el tipo de cambio mantuvo una tendencia al alza, que se aceleró a partir del 2016. En ese período el precio promedio de venta pasó de 545 a 561 colones por dólar. La lenta pero continua depreciación de la moneda nacional acabó con la relativa estabilidad que había caracterizado al régimen cambiario desde que el país migró a una mayor flotación de la divisa.

De acuerdo con el Banco Central, la depreciación del 2016 fue ocasionada por una mayor demanda y una menor disponibilidad de dólares. Específicamente se

identifican tres factores. Por el lado de la demanda, hubo mayor necesidad de divisas para financiar el crecimiento de dos tipos de importaciones: el consumo de la población en general y la compra de combustibles e insumos por parte del sector público no bancario (SPNB). Y por el lado de la disponibilidad influyó el hecho de que, ante la situación antes descrita, los intermediarios cambiarios decidieron aumentar sus reservas de dólares (BCCR, 2017).

El incremento en el precio de la divisa continuó durante los primeros meses del 2017. En abril el tipo de cambio ascendió a 600 colones por dólar en las ventanillas de algunos bancos. Esta fuerte depreciación se mantuvo por unas semanas, hasta que intervino la autoridad monetaria, y en parte podría haber sido reforzada por la especulación. Ese episodio será analizado con más profundidad en la próxima edición de este Informe.



## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Armonía con la naturaleza en 2016

## Síntesis del capítulo

La presencia del tema ambiental en el discurso y la imagen del país es notoria, pero también su desconexión con las rutas que ha tomado el estilo de desarrollo desde los años noventa. En esta edición el Informe encuentra que los patrones de uso del suelo, sin planificación y de alto impacto ambiental, no solo están en la Gran Área Metropolitana (GAM), sino que se han expandido a otras partes de la geografía nacional, con comportamientos reiterados y onerosos para el desarrollo humano que, además, aumentan la vulnerabilidad a desastres y comprometen los innegables logros en materia de protección. No se observa, salvo en aspectos puntuales, una clara prioridad ambiental en la forma de ocupar y afectar el territorio y los recursos naturales fuera de las áreas de conservación. Costa Rica muestra, en consecuencia, una insostenibilidad ambiental consolidada en algunos ámbitos, y riesgos en aquellos en los que mejor se ha desempeñado.

Ciertamente en el mediano y largo plazos prevalecen tendencias insostenibles, pero también hay fortalezas históricas y avances específicos que reportar. En 2016 se mantuvieron –e incluso mejoraron– algunos indicadores que sustentan la buena percepción internacional sobre Costa Rica: áreas protegidas, recuperación de cobertura forestal, electricidad limpia, acceso a agua potable, herramientas legales e instrumentos pioneros para la conservación, entre otros. La generación de datos y algunos reacomodos institucionales han tenido una evolución

positiva, para tratar el tema de manera más integrada entre sectores. Sin embargo, estos logros no alcanzan para cambiar el rumbo en al menos tres frentes: los patrones de uso del territorio y su falta de ordenamiento, el aprovechamiento de recursos naturales clave para el desarrollo (como la energía y el agua) y la gestión política.

En suma, sin grandes cambios en las tendencias, este Informe identifica frentes en los que el país sigue recorriendo caminos de reconocido efecto negativo para la sostenibilidad ambiental, y enfrenta esos impactos con limitadas capacidades y una prioridad política que no solo se mantiene baja, sino que podría debilitarse si el tema no se incorpora de manera más clara en la agenda del desarrollo. La consecuencia de ello puede ser, a corto y mediano plazos, que la agudización de patrones insostenibles de uso del territorio y los recursos acabe minando las riquezas del patrimonio que Costa Rica ha querido cuidar.

## Principales hallazgos

- Un análisis de tres ciudades intermedias (San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles) encontró patrones de crecimiento similares a los que llevaron al actual caos de la GAM: la mancha urbana aumenta de forma rápida y dispersa, crecen la flota vehicular y los problemas de movilidad, hay poco tratamiento de aguas residuales y ninguna herramienta completa y actualizada de ordenamiento territorial.

- La cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales casi se duplicó, al pasar de 4,2% en 2014 a 8,2% en 2016.
- La provincia de Guanacaste muestra una notable recuperación de su cobertura forestal: de 51% en 2005 a 60% en 2015. Sin embargo, paralelamente hay deforestación en algunas zonas; por ejemplo, en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Costa Rica-Nicaragua se registra una pérdida de más de 1.300 hectáreas de bosque.
- En 2016 se reportó la mayor superficie afectada por incendios forestales en los últimos quince años: 56.139 hectáreas.
- Un análisis de imágenes satelitales encontró que entre 2000 y 2015 se cambió el uso de 5.600 hectáreas de suelo para dedicarlas al cultivo de piña.
- Por primera vez en 165 años de registros, el territorio nacional fue impactado directamente por un huracán (Otto). Fallecieron diez personas, 7.425 fueron atendidas en albergues temporales y 461 comunidades sufrieron daños de diversa índole.

## Novedades del capítulo

- Se realiza una primera aproximación a las tendencias que caracterizan el crecimiento urbano en las llamadas “ciudades intermedias”, a partir de tres casos

de estudio: Ciudad Quesada, Guápiles y San Isidro de El General.

- Se analiza la evolución histórica del uso del suelo agropecuario en Costa Rica entre 1905 y 2014, con el propósito de entender los procesos sociales, políticos y ambientales que acompañan la gestión en este ámbito.
- Se evalúa, con base en documentos oficiales y entrevistas a actores clave, el desempeño del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo ante la emergencia provocada por el huracán Otto.
- Se presentan los resultados de una consulta sobre la incorporación de la gestión del riesgo de desastre en el quehacer de las municipalidades.
- Se estudia, a partir de información sistematizada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, la evolución de la legislación sobre uso del suelo promulgada en Costa Rica entre 1950 y 2016.

### Ciudades intermedias reproducen errores de la GAM

En Costa Rica, muchas de las llamadas “ciudades intermedias” son relativamente jóvenes. Al menos siete se ubican fuera de la GAM, muestran una estructura

polinuclear (Pujol, 2004), operan como importantes centros regionales por su funcionalidad y cuentan con una infraestructura institucional que las distingue en su entorno. Algunas de ellas, debido a su localización e historia, realizan tareas especializadas y únicas (los puertos, por ejemplo) y otras son capitales provinciales que se consolidaron hace más de un siglo, como Liberia, Puntarenas y Limón. A estas se suman Ciudad Quesada, San Isidro de El General, Guápiles y Turrialba. Son polos de atracción de empleo y de movilidad de personas trabajadoras provenientes de las áreas vecinas (Sánchez, 2017); sus indicadores de desarrollo son mejores que los del resto de la región, ofrecen mayores oportunidades y niveles de calidad de vida que el promedio cantonal, y a menudo incluso más altos que la media nacional, de modo que muestran grandes diferencias internas, en particular entre sus núcleos urbanos y rurales.

Para este análisis, gracias a la disponibilidad de información, se escogieron como casos de estudio tres ciudades que tienen gran peso regional e importantes procesos de crecimiento urbano reciente: Ciudad Quesada, Guápiles y San Isidro de El General. Estas ciudades se localizan al pie de cadenas montañosas y sirven de acceso a las zonas bajas cercanas, como resultado de un proceso de “colonización” que se desplazó del centro hacia las

costas del país. Pese al crecimiento urbano, cabe resaltar que aún predominan los bosques, cultivos y pastos como los principales usos del suelo, hecho que supone un reto en cuanto al impacto que esta expansión podría generar sobre la riqueza natural. En San Isidro de El General, el bosque y los pastos cubren un 38% y un 40% del distrito, respectivamente; en Ciudad Quesada, pastos y árboles dispersos agrupan cerca del 49% del área y el bosque un 38%. Y en Guápiles el bosque representa más de la mitad de la superficie distrital (cerca del 55%).

En términos generales, las tres ciudades han visto crecer su mancha urbana a un ritmo mucho mayor que el registrado en la GAM recientemente, hasta un 40% más en periodos similares (mapa 1.1). San Isidro de El General es la que más ha aumentado, un 66% en doce años. Es importante considerar que en estos tres casos los procesos de expansión son incipientes, mientras que la GAM los vivió de forma más acelerada en décadas previas.

La mayoría de los procesos de desarrollo urbano que han tenido lugar en Costa Rica ha carecido de una línea de planificación u ordenamiento territorial (o, en un sentido más amplio, de políticas de gestión del suelo). En las ciudades analizadas, las herramientas de regulación son parciales, desactualizadas e insuficientes para la realidad actual.

CUADRO 1.4

### Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional<sup>a/</sup>. 2016

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales</li> <li>• Generación de electricidad con fuentes limpias</li> <li>• Marco normativo de la gestión ambiental</li> <li>• Conocimiento sobre el estado de los humedales</li> <li>• Política pública para la gestión de la biodiversidad</li> <li>• Extensión de las áreas silvestres protegidas</li> <li>• Conocimiento sobre la cobertura boscosa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta dependencia de la importación de hidrocarburos</li> <li>• Elevado uso de agroquímicos</li> <li>• Brecha negativa entre la huella ecológica y la bicopacidad del territorio</li> <li>• Alta conflictividad</li> <li>• Débil gestión de la institucionalidad ambiental</li> <li>• Generación de emisiones contaminantes</li> <li>• Ausencia y desactualización de planes reguladores cantonales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de especies amenazadas</li> <li>• Sostenibilidad de los recursos marino-costeros</li> <li>• Impacto de los desastres</li> <li>• Vulnerabilidad del recurso hídrico</li> <li>• Calidad de los cuerpos de agua</li> <li>• Cambio de uso del suelo</li> <li>• Fragilidad de los recursos forestales</li> </ul>

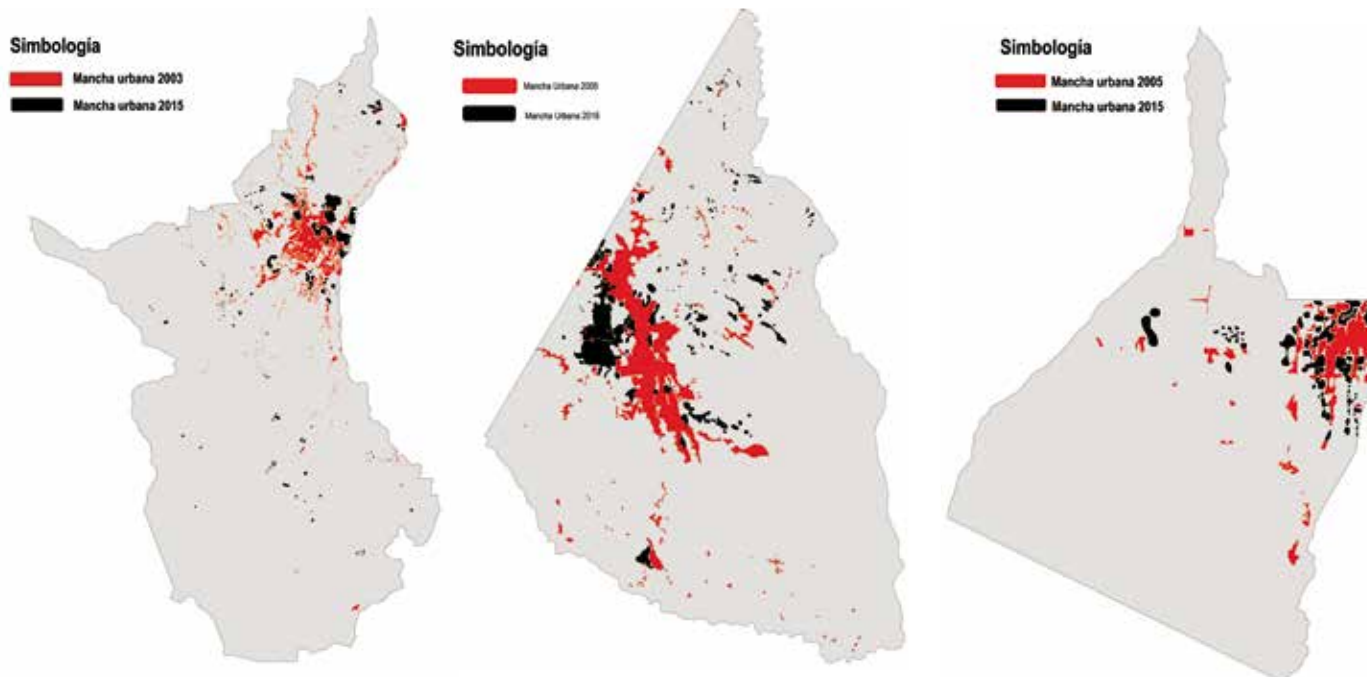
a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en 2016, con la tendencia observada en el período 2000-2015.

MAPA 1.1

**Evolución de la mancha urbana**San Isidro de El General.  
2003-2015

Ciudad Quesada. 2005-2016

Guápiles. 2005-2015



Fuente: Sánchez, 2017, con datos de ProDUS-UCR, MAG y Google Earth.

Como resultado, hay impactos ambientales y notables rezagos en términos de sostenibilidad. Es el caso, por ejemplo, del manejo de los residuos sólidos: el porcentaje de la población que dispone de ellos por medio de camión recolector es menor que en la GAM.

Otro aspecto relevante es la situación asociada a la flota vehicular, el transporte público y la infraestructura vial, que también reproducen los problemas de la GAM: congestión, limitaciones de movilidad, largos tiempos de viaje y contaminación. La cantidad de vehículos por cada mil habitantes creció un 60% en el último período intercensal<sup>11</sup>, a un ritmo superior al 6% anual, mayor que el promedio nacional, aunque menor que el de la GAM (10,5%).

Un último aspecto de interés es la gestión del riesgo de desastre, que tanto en los casos estudiados como en el resto del país se da en un marco de grandes

amenazas naturales y, particularmente, en presencia de un factor clave, que es la ocupación urbana de zonas peligrosas, a contrapelo de lo que señalan la información y la normativa existentes. En Guápiles, y en general en el cantón de Pococí, las principales amenazas son hidrometeorológicas; el riesgo de deslizamiento es bajo en la mayor parte del territorio, que es plana, pero los ríos y quebradas constituyen el punto más vulnerable. En Pérez Zeledón los distritos aptos para urbanización o agricultura mecanizada, dadas las pendientes de la región, son San Isidro y Daniel Flores, pero las características de los ríos y la gran cantidad de planicies los hacen coincidir con áreas amenazadas de inundación. También en Ciudad Quesada la principal amenaza natural del cantón circundante son las inundaciones. El crecimiento sin planificación ha permitido la invasión de los cauces de ríos, donde hoy se presenta un

alto riesgo asociado a una infraestructura urbana mal diseñada.

**Uso de la energía es dominado por el modelo de transporte**

En Costa Rica los patrones de uso energético muestran dos resultados contrapuestos. Por un lado, se ha construido un modelo eléctrico que ha sido exitoso desde el punto de vista ambiental, por el peso mayoritario de fuentes menos contaminantes que los combustibles fósiles; por el otro, el desorden urbano y territorial ha favorecido elevados niveles de consumo y dependencia de los hidrocarburos, con fuertes impactos en el medio ambiente y pocas señales de cambio.

Desde la perspectiva del uso, en 2016 la mayor parte de la energía secundaria<sup>12</sup> provino de derivados del petróleo (73,2%), seguidos por la electricidad (24,4%) y el coque (2,4%). La compra de combustibles fósiles aumentó un 6,4%

con respecto al año anterior y, dentro de ese grupo, el diésel y las gasolinas mostraron un crecimiento anual promedio superior al registrado en la última década (Sepse, 2017). Nuevamente el transporte fue el sector con mayor peso (61% del consumo total), en concordancia con el parque automotor, que entre 2015 y 2016 se incrementó un 7,4% y alcanzó 1.664.991 unidades. Mientras en 1980 había 15,2 personas por cada vehículo, en 2015 la razón fue de 4,2 (Portilla, et al., 2016). Los vehículos particulares, los microbuses familiares y las motocicletas son los mayores consumidores de energía del sector (50,2%) y tienen la cantidad más grande de unidades (Sepse, 2017).

El segundo rubro del consumo energético es la electricidad. En 2016 la generación de energía eléctrica fue de 10.782 gigavatios/hora y el 98,2% correspondió a energías renovables<sup>13</sup>. Las fuentes térmicas solo aportaron un 1,8%, cifra ligeramente superior a la de 2015 (ICE, 2017). En términos de producción bruta, la energía eólica fue la única que creció en el último año; el resto tuvo una pequeña baja, por el impacto de la sequía que vivió el país en el año de estudio.

El uso energético tiene diversos tipos de impactos ambientales. En términos de emisiones contaminantes, según el Quinto Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en 2012 el sector energía liberaba a la atmósfera 7.214 gigagramos de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y el transporte era responsable del 68,7% de ese total. En el caso de la GAM, se estima que en 2014 esta última actividad generó 2,5 megatoneladas (Mt) de CO<sub>2</sub> equivalente, y que en 2030 su aporte ascenderá a 3,9 Mt (Grütter, 2016). Un estudio sobre posibles medidas de mitigación determinó que las de mayor potencial son el fomento del transporte público, combinado con políticas de manejo de la demanda (cambio modal del tipo de servicio utilizado) y el uso de tecnologías que mejoren la eficiencia de la flota vehicular.

Adicionalmente, un análisis que valoró el impacto que tendría en la salud la reducción de la contaminación del aire (Alpizar et al., 2016) concluyó que, si se implementara en la GAM un plan de mejora para cumplir con la normativa de

la OMS, anualmente se evitaría la muerte de 229 personas, 563 casos de bronquitis crónica en adultos, 4.508 crisis asmáticas en adultos y 2.571 en niños y niñas.

Para finalizar, el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* reportó la publicación del VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 (decreto 39219-Minae). En 2016 la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Subsector Energía, con el apoyo del Comité Técnico Subsectorial de Energía, valoró el cumplimiento de las metas de ese instrumento y encontró avances importantes en la mayoría de ellas, sobre todo en los ámbitos de eficiencia energética, matriz eléctrica y combustibles limpios. En cambio, determinó que hay menos actividades asociadas a la sostenibilidad del desarrollo eléctrico y, en particular, del transporte público. En comparación con una primera evaluación realizada en el segundo semestre de 2015, el progreso fue modesto: se alcanzaron tres metas y se empezó a trabajar en una que estaba pendiente. Los objetivos que presentan atraso crítico pasaron de cero a doce.

### Impacto del huracán Otto evidencia vulnerabilidad social a los desastres

Sin duda, el principal acontecimiento del 2016 en materia de gestión del riesgo se dio en noviembre, cuando el país recibió el efecto directo del huracán Otto, el primero de esa intensidad en atravesar el territorio continental de Costa Rica en 165 años de registros de ciclones tropicales (Alvarado, 2016).

Dada su magnitud, en este análisis no se asume que Otto fue un fenómeno típico, cuya repetición se puede prever a futuro. Lo que interesa es el hecho de que puso a prueba la capacidad del país para prevenir, preparar y atender emergencias derivadas de eventos leves y constantes, o de otros más intensos. Los impactos del huracán se relacionan no solo con su dimensión, sino también con las condiciones de riesgo preexistentes, originadas en procesos históricos.

La inseguridad y la vulnerabilidad de la población frente a déficits y superávits de precipitaciones no son nuevas para las zonas afectadas. Por ejemplo, en el caso de Upala, los registros de la base datos DesInventar indican que entre 1998 y

2015 hubo 156 desastres por inundación. Además, en el período 2005-2015 la CNE incluyó al cantón en cuatro declaratorias de emergencia debido a pérdidas y daños por eventos hidrometeorológicos (Vallejo, 2017). A su vez el Inder (2017) reporta que, según el índice de desarrollo rural territorial (IDRT), entre veintiocho zonas, la conformada por Guatuso, Upala y Los Chiles es la que presenta mayores brechas, acompañadas de informalidad del empleo, migraciones en condiciones precarias, problemas de infraestructura y mala calidad de las viviendas.

Los daños en Upala tuvieron una distribución geográfica diferenciada. Aunque en general el impacto fue significativo, el 74% de las personas afectadas y el 71% de las pérdidas económicas de todo el cantón se registraron en el distrito central. Los sectores más perjudicados fueron el agropecuario y el empresarial. Después del desastre, el informe técnico de la CNE (Sánchez, 2016) señaló que en Bagaces y Upala no es recomendable construir en las zonas impactadas directamente por distintos eventos. Hoy esos dos cantones tienen un escenario de riesgo reconfigurado, heredado del desastre mismo, que deberá ser considerado al momento de tomar decisiones y valorar propuestas de planificación municipal, territorial y sectorial, así como a la hora de invertir recursos en obras públicas (Brenes, 2017).

Como se dijo anteriormente, aunque es claro que el tipo y escala del huracán Otto no son la norma, para este Informe se aprovechó la ocurrencia de ese fenómeno para hacer un estudio sobre la respuesta a la emergencia por parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Para ello se revisó documentación oficial y se entrevistó a un conjunto de actores clave<sup>14</sup>. La investigación encontró una institucionalidad central con alta capacidad de respuesta ante las emergencias—desde la perspectiva de las acciones desplegadas— pero también debilidades importantes, en especial a nivel municipal. En ambos casos hay oportunidades de mejora. La valoración del desempeño de las entidades que dirigieron el proceso es, en general, positiva. Sin embargo, se determinó que la ejecución de operaciones no se dio exactamente como dicta la

normativa y, además, que entre los niveles central y local no hubo la coordinación suficiente para dar una atención más eficaz en algunas zonas.

Un instrumento clave para organizar la gobernanza del territorio es el plan regulador cantonal (PRC). Este se relaciona con la gestión del riesgo de desastre en la medida en que es un mecanismo prospectivo que puede reducir la vulnerabilidad de la población. Pese a su importancia, solo una cuarta parte de los cantones del país, aproximadamente, cuenta con un PRC<sup>15</sup>. Otra cuarta parte tiene planes parciales, sobre todo en Guanacaste y Puntarenas. Además, en el 54,7% de los municipios que tienen PRC esos instrumentos están desactualizados.

Como complemento a este análisis, se consultó a 61 municipalidades sobre la incorporación de la gestión del riesgo en su quehacer. De acuerdo con la Ley 8488, las entidades públicas –incluidos

los gobiernos locales– están obligadas a incluir criterios de prevención y mitigación del riesgo en sus planes, programas y proyectos. Del total de municipalidades consultadas, el 88,5% cuenta con sistemas de información geográfica y datos sobre riesgo. El 70,5% utiliza esa plataforma para valorar el otorgamiento de permisos, pero según Ramírez y Araujo (2017), en las entrevistas a profundidad realizadas en forma paralela a la consulta, se identificaron casos de municipalidades que no “cruzan” su contenido con otros datos al tomar decisiones sobre usos de suelo, como por ejemplo la ubicación de posible nuevas construcciones o los índices de fragilidad ambiental de las zonas donde se localizarían.

El 72,1% de los municipios ha creado instancias administrativas encargadas de la gestión del riesgo, pero a menudo no cuentan con recursos o personal para hacerlo de forma permanente. Por ejem-

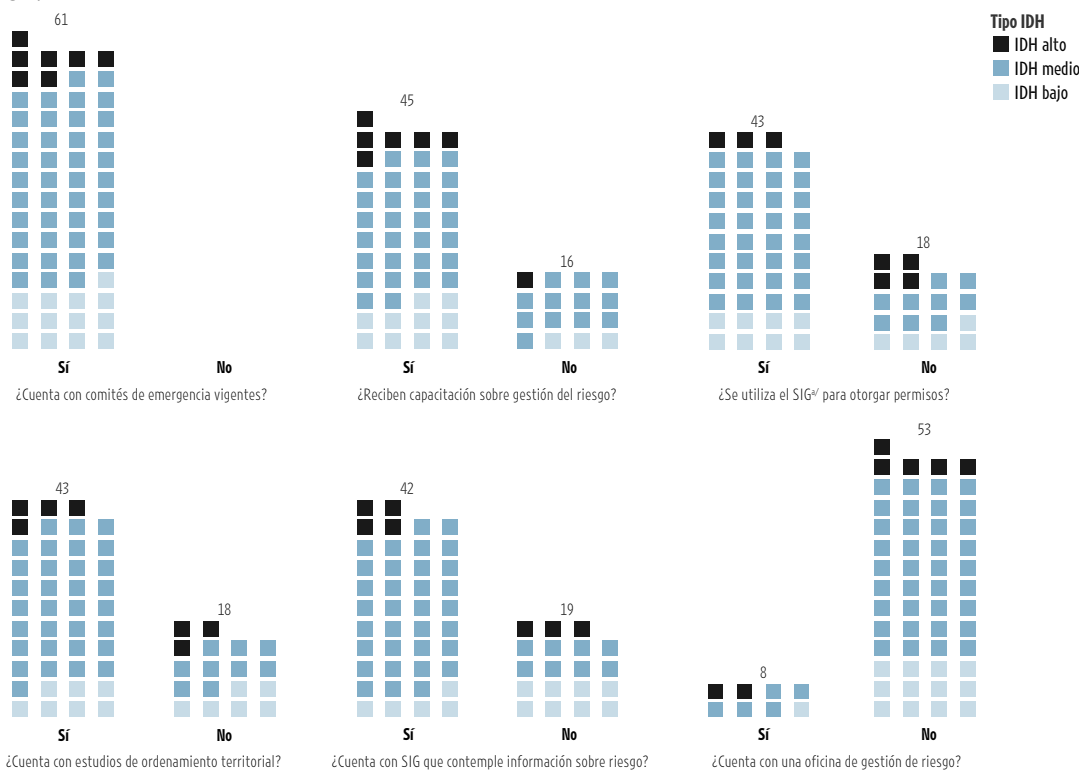
plo, la mitad ha asignado las actividades en este ámbito al equipo de trabajo del despacho del alcalde (o vicealcalde). Otro grupo ha delegado esa reponsabilidad en departamentos como los de Ingeniería Municipal, Gestión Vial, Catastro u Ordenamiento Territorial. En muchos casos los funcionarios realizan esta tarea como un recargo; solo ocho ayuntamientos cuentan con personal dedicado exclusivamente a la gestión del riesgo de desastre. El gráfico 1.14 ilustra los principales resultados de la consulta; la información está organizada en tres grupos, según el índice de desarrollo humano (IDH) cantonal.

**Asuntos ambientales, cada vez más preponderantes en la conflictividad social**

En general, el número de acciones colectivas en el país ha bajado desde 2014, luego de un prolongado episodio

GRÁFICO 1.14

**Instrumentos de gestión del riesgo en municipalidades consultadas<sup>a/</sup>, según el índice de desarrollo humano (IDH) cantonal. 2017**



a/ La consulta abarcó 61 municipalidades. El gráfico muestra para cada pregunta la cantidad absoluta de respuestas positivas y negativas. Cada cuadro representa una municipalidad. En las respuestas, se identifica con distintos colores si el municipio es catalogado con nivel alto, medio o bajo en el índice de desarrollo humano cantonal.  
b/ SIG: Sistema de información geográfica.

de alta conflictividad en el que se registraron niveles superiores al promedio de largo plazo. Esto ha sucedido en todas las temáticas, excepto en la ambiental: durante siete años, la cantidad de protestas en esta materia ha estado por encima del promedio reportado desde 1992 y es la más alta de todo el período (salvo en 1996). En 2016 se registraron 51 casos, uno más que en 2015 (su peso relativo fue de un 15,8%, la proporción más alta del período).

En el año bajo estudio resaltan tres áreas temáticas generadoras de conflicto. En primer lugar figuran los asuntos relacionados con diversas actividades productivas, que en conjunto contabilizaron dieciséis acciones colectivas de diverso signo: sectores agrícolas que se oponían a ciertas restricciones o acuerdos comerciales, así como grupos de campesinos y pescadores que planteaban demandas específicas.

En orden de importancia, el segundo motivo de protesta fue el agua, un tema que genera tensiones crecientes. Hubo movilizaciones en Paraíso, Puntarenas y los barrios del sur de San José, a las que se agregó la oposición a proyectos hidroeléctricos manifestada por diversos sectores en Pérez Zeledón. También hay un conflicto de larga data en Sardinal de Carrillo, donde desde 2008 se han presentado recursos legales y críticas contra el proyecto de ampliación del acueducto, los estudios de impacto ambiental y la información científica que los sustenta.

El tercer tema con más presencia giró en torno a la discusión legislativa del proyecto que, ya avanzado el año 2017, se convirtió en la Ley de Bienestar Animal. Otros asuntos no generaron muchas acciones colectivas, pero destacaron en el debate público. Por ejemplo, se ha dado un conflicto (antes y después de la aprobación de la Ley de Bienestar Animal) con respecto a las peleas de gallos. Además hubo protestas relacionadas con el desalojo de familias en la zona sur y un caso particular de recolección de firmas para normar el ruido del tren metropolitano.

En general, las tendencias de la protesta ambiental reportadas en ediciones anteriores se mantienen. En primer lugar, en 2016 los protagonistas fueron

los grupos de vecinos y los productores agropecuarios. Esto varía cada año, pero la presencia de actores locales es mucho más constante en este ámbito que en los demás asuntos que son motivo de conflicto en el país. En segundo lugar, las manifestaciones “de la calle” (marchas, bloqueos y mítines o concentraciones) son la principal vía de expresión; juntas representan el 60,8% de las acciones colectivas sobre temas ambientales, lo que contrasta con la tendencia –mucho menor– que se observa en otras materias. Por último, se reitera el hecho de que el Estado (entendido como el conjunto de instituciones que conforman los tres poderes de la República) es el destinatario al que se dirige, de forma mayoritaria y creciente, la protesta ambiental. Así sucedió en el 88% de las movilizaciones registradas en 2016.

Cabrera (2017) reporta otros conflictos asociados a la implementación de normativa sobre los recursos marinos y la pesca. Uno de ellos tiene que ver con el tiburón martillo. Esta especie está incluida en el apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites), lo cual significa que puede llegar a estar amenazada de extinción si no se controla su comercio. En abril de 2017, la exportación de aletas almacenadas de este tiburón (luego de su desprendimiento o corta legal del cuerpo) recibió un “Dictamen de extracción no perjudicial negativo” del Consejo de Autoridades Científicas Cites y llegó a manos del Sinac –en su condición de autoridad administrativa Cites– para que se emitiera la respectiva resolución. Semanas después, el Poder Ejecutivo dispuso que, en adelante, el Incopesca y el MAG serán las autoridades científica y administrativa de Cites, respectivamente, para especies marinas de interés pesquero y acuícola (decreto ejecutivo 40379, artículos 3 y 4). De esta forma, se eliminó la participación de una instancia científica colegiada en la emisión de criterios técnicos, permisos y certificados de pesca para las especies mencionadas.

Otro de los temas que generó reacciones y dudas fue la promulgación, entre el año 2016 e inicios del 2017, de dos instrumentos asociados al registro y eva-

luación de los productos agroquímicos y los ingredientes que ingresan al país. El primero es el decreto 40059-MAG-Minae-S, que se ha constituido en el principal instrumento jurídico para regular el registro de agroquímicos, e incluye los procedimientos para su evaluación previa y la participación de diversas entidades competentes, en especial el Ministerio de Salud (Minsa) y el Minae. El segundo es el decreto 39995-MAG, “Reglamento para la actualización de la información de los expedientes de registro de ingrediente activo grado técnico y plaguicidas formulados”, cuyo objetivo – como su nombre lo indica – es actualizar los datos de los ingredientes que fueron registrados sin cumplir con los requisitos y evaluaciones del nuevo marco vigente.

Estos decretos han generado reacciones contrapuestas de los actores sociales e institucionales. Algunas instancias del MAG, la Cámara de Insumos Agropecuarios y varias asociaciones de productores agrícolas consideran positiva su promulgación; afirman que están amparados en instrumentos reconocidos en el Derecho comparado y por la FAO, y que agilizan el registro de nuevos plaguicidas, en beneficio de la producción nacional y de un mejor control ambiental. Otros entes más bien han planteado cuestionamientos. Por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes (oficio DH-AC-0370 del 2017) se opone a la posibilidad – abierta por el decreto 40059-MAG-Minae-S – de utilizar información de productos que ya están registrados, para el trámite de inscripción de nuevos plaguicidas que tienen alguna similitud, sin aportar un análisis propio de sus características. La Contraloría General de la República ha expresado inquietudes similares (oficio DFOE-EC-347 DFOE-AE-2010) y la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (Digeca) del Minae se pronunció en contra de ambos decretos, con base en detalladas observaciones de carácter técnico.

Las organizaciones de la sociedad civil han sido más severas. En particular, la Federación Costarricense para la Conservación (Fecon) ha criticado el proceso y los contenidos de los instrumentos aprobados; señala que el decreto 39995-MAG busca actualizar y man-

tener vigentes registros de plaguicidas que fueron otorgados antes de que se aprobara la normativa actual de uso y control, con base en un reglamento de 1995 (decreto 24337-MAG-S). Además afirma que los datos solicitados para nuevos productos son escuetos e insuficientes para evaluar adecuadamente su riesgo ambiental. Con respecto al decreto 40059-MAG-Minae-S, Fecon plantea que las modalidades de inscripción establecidas hacen que la participación del Minae y el Minsa se restrinja al análisis de agroquímicos ya formulados, no de los ingredientes activos que los componen (Álvarez, 2017).

#### **Aporte especial: encuesta identifica retos para cambiar patrones ambientales**

Entre junio y julio del 2017, el Programa Estado de la Nación llevó a cabo la encuesta “Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio”, con el apoyo del proyecto “Creación de capacidades de los acuerdos multilaterales ambientales” (AMAs), el Minae y el PNUD.

Dado que el trabajo de campo se realizó a mediados del 2017, el análisis a fondo y la elaboración de procesamientos complejos, que permitan aprovechar el rico acervo de información recolectada, es aún una tarea pendiente, que se irá desarrollando posteriormente a la publicación de este Informe y cuyos resultados se divulgarán a través de diversos medios y formatos a lo largo del 2018. Un resumen preliminar de hallazgos se presenta como un aporte especial en el capítulo 4.

A grandes rasgos, se encontró que existe una gran apropiación discursiva del tema: el ambiente no se pierde entre las prioridades de la población, ni se considera que su protección es incompatible con el desarrollo. Sin embargo, en la práctica la gran mayoría de los hábitos no apunta a la sostenibilidad. Los patrones que muestran alguna tendencia de menor impacto son aquellos que representan un beneficio individual, que a su vez sirve como aliciente para transformar costumbres.

La disposición al cambio enfrenta dos tipos de barreras: por un lado, la falta de alternativas y políticas públicas para

estimular –o forzar– la modificación de conductas (como sucede en materia de transporte, por ejemplo) y por otro, un reto cultural. La percepción mayoritaria es que la gente está interesada en el ambiente, pero no hace nada concreto para protegerlo; se siente en parte responsable, pero le “pasa la pelota” a las autoridades, y cree que son estas, no las personas, quienes no están cumpliendo su tarea.

También se encontró que las barreras (materiales y no materiales) tienen un claro efecto disuasorio para la concreción de acciones. Por ello es sumamente relevante profundizar el análisis para identificar posibles políticas y cambios normativos que permitirían influir en los patrones de conducta que tienen impactos ambientales, a partir de estrategias diferenciadas según el tipo de medidas y los grupos a los que vayan dirigidas. Un tema importante en la agenda de trabajo con los datos de la encuesta es efectuar regresiones para cuantificar el peso de los factores que mostraron interrelaciones.





## RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

# Fortalecimiento de la democracia en 2016

## Síntesis del capítulo

El balance político durante el 2016 e inicios de 2017 da cuenta de una mejora relativa en la gestión de los asuntos gubernamentales, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, con respecto a lo ocurrido en los dos años anteriores. No obstante, esa mejora no condujo a des-trabar el sistema político, ni a resolver otros problemas crónicos que afectan a la sociedad costarricense. Sin ser desdeñables, los resultados aún resultan insuficientes para avanzar en la aspiración de una gestión política responsable y oportuna.

El Ejecutivo logró mayor efectividad en la aprobación de sus iniciativas en el Congreso, no sufrió cambios en el Gabinete que produjeran inestabilidad política, como en otros años, y tuvo una recuperación significativa en la evaluación ciudadana sobre su desempeño. En el Legislativo hubo mayor responsabilidad fiscal, gracias a la disminución de lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”. Y en materia de convivencia social, el 2016 fue el segundo año consecutivo de reducción de la protesta ciudadana, gracias a un descenso generalizado de la protesta de todos los actores sobre los que se tiene registro.

A pesar de estas mejoras, persisten serias dificultades en las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Solo una tercera parte de las leyes aprobadas durante la actual administración fue propuesta por el Ejecutivo. Hace diez años esa proporción era cercana al 50%. Además, dado el contexto de marcada

fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa, los tiempos para construir acuerdos son mayores, y cada vez es más frecuente que la normativa presentada en un gobierno, no sea aprobada sino hasta el siguiente. Con ello, la ejecución de su proyecto político se dificulta significativamente. Frente a este escenario, nueva información demuestra que los mecanismos a disposición del Presidente de la República para sortear los bloqueos en el Legislativo tienen un alcance limitado. El decreto ejecutivo como herramienta para generar cambios políticos y sociales sustantivos enfrenta múltiples restricciones normativas y controles institucionales.

En otro orden de ideas, el país se apresta a elegir un nuevo gobierno en un ambiente más favorable que el de hace cuatro años. La mejora se debe al aumento de la tolerancia política y el apoyo ciudadano a la democracia, con respecto a lo observado en 2014. Ambos indicadores sugieren que los fundamentos del sistema siguen siendo sólidos. Sin embargo, al mismo tiempo hay condiciones adversas para la competencia política: prevalecen débiles vínculos entre ciudadanos y partidos, un fuerte desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en los comicios, la persistente insatisfacción con las instituciones democráticas y, por último, agrupaciones políticas altamente desacreditadas y, en algunos casos, incluso cuestionadas en sede judicial por violaciones al Código Electoral.

En vista de lo anterior, resulta crucial

que las agrupaciones y actores en competencia manejen con sumo cuidado el tono y las tácticas electorales que vayan a emplear. La descalificación como herramienta discursiva y la evasión del debate sobre asuntos de fondo, entorpecerán las inevitables negociaciones poselectorales que la nueva administración deberá realizar para atender los urgentes problemas que enfrenta el país, especialmente en el terreno fiscal.

## Principales hallazgos

- En 2016 el índice de estabilidad democrática, que mide en forma conjunta el apoyo a la democracia y la tolerancia política, fue de 42 en una escala de 0 a 100. Este valor representa una mejora significativa, ya que en 2014 la cifra reportada fue 29. No obstante, los indicadores coyunturales sobre el desempeño político siguen mostrando un fuerte descontento y, de acuerdo con las encuestas del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la UCR, a partir de agosto de 2015, más del 70% de la población asegura no tener simpatía partidaria.
- Desde 1990, la administración Solís Rivera es la que ha presentado la mayor inestabilidad en la conformación de su agenda legislativa en los períodos de sesiones extraordinarias. Esto se reflejó particularmente en el segundo y el tercer año de gobierno, durante los cuales hubo proyectos que se convocaron seis veces o más en promedio.

- En el último año el Gobierno mejoró la tasa de éxito de su agenda en el Congreso, aunque se mantuvo en niveles por debajo del promedio (18%). Pasó de una tasa de logro del 3% en el primer año, a 8% en el segundo y 14% en el tercero.
- Por segundo año consecutivo, la reforma fiscal fue el proyecto legislativo más demandado por líderes de opinión y expertos consultados. En orden de importancia le siguen las reformas al régimen de pensiones del Poder Judicial y al empleo público. Ninguno de los tres temas tuvo una respuesta concreta del Congreso durante la legislatura analizada.
- En el año legislativo 2016-2017 solo un 14% de las leyes que otorgan derechos a la población y competencias al Estado se aprobó sin identificar los recursos para su financiamiento, lo que se conoce como “promesa democrática sin sustento económico”. Esa proporción es la más baja de toda la serie histórica registrada por el Programa Estado de la Nación.
- En promedio, la promulgación de la mayoría de las leyes toma 575 días (1,6 años), aunque hay casos extremos que superaron los diez años. El comportamiento anual muestra que la primera legislatura del Congreso en funciones (2014-2015) tuvo la duración media más alta de toda la serie: 779 días.
- A partir de 2002 se observa un leve aumento de las alianzas partidarias para la presentación de iniciativas de ley. En la época de del bipartidismo (1990-2001) se aprobaron 150 leyes propuestas por dos o más partidos. En el período de multipartidismo (2002-2017) esa cifra se elevó a 213.
- Las movilizaciones sociales registraron un nuevo descenso en 2016. Entre enero y diciembre se contabilizó un total de 323, valor inferior al promedio anual para la serie histórica, que es de 395 acciones colectivas. Ello se debió a una reducción de las protestas de todos los actores, entre ellos los gremios sin-

dicales, los grupos empresariales y la ciudadanía en general.

### Novedades del capítulo

- Se hace un análisis histórico de los apoyos territoriales y el desempeño electoral de los partidos políticos.
- Se estudian los efectos de las reformas al financiamiento de los partidos políticos.
- Se profundiza el análisis de los decretos ejecutivos, mediante la construcción de una tipología basada en sus alcances políticos y jurídicos.
- Se sistematizan las sentencias sobre acciones de inconstitucionalidad emitidas entre 1990 y 2016, para conocer cómo se aplican los controles constitucionales sobre las leyes aprobadas y los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo.
- Se cuantifica la duración del proceso de tramitación de leyes en el Congreso desde 1990 y su impacto sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativa.
- Se identifican las iniciativas de ley que han sido demandadas sistemáticamente por amplios sectores de la sociedad civil en los últimos once años, y que no han sido atendidas por la Asamblea Legislativa.
- Se examinan las alianzas partidarias formadas entre 1990 y 2017 para la presentación de proyectos de ley.
- Se realiza un estudio exploratorio sobre la conformación y estabilidad de las comisiones legislativas permanentes entre 1986 y 2018.
- Con la serie histórica de acciones colectivas para el período 1992-2017, se identifican las tendencias de la protesta ciudadana en todos los grupos registrados.
- Se estudian las candidaturas de Costa Rica para ocupar puestos en organismos internacionales, impulsadas en los períodos 1992-2004 y 2011-2016.

### El electorado respalda la democracia, pero su comportamiento sigue reflejando apatía política

Los indicadores relacionados con el apoyo ciudadano a la democracia arrojan resultados positivos. Las mediciones recientes muestran una recuperación en el índice de estabilidad política, que mide de manera conjunta el apoyo a la democracia y la tolerancia política. En 2012 y 2014 el país llegó a su nivel más bajo, con un indicador de 29, en una escala de 0 a 100. En 2015 hubo un primer repunte, y en 2016 se registró otra mejora que elevó el indicador a 42, un valor muy cercano al promedio de toda la serie, que es de 45 puntos. Esto sugiere que los fundamentos del sistema siguen siendo sólidos. Sin embargo, al mismo tiempo hay condiciones adversas para la competencia política.

La situación imperante a poco menos de un año de las elecciones presidenciales de 2018, de una ciudadanía que se siente muy lejos de los partidos políticos, es radicalmente opuesta a lo que prevalecía hace más de dos décadas. Como lo muestra el gráfico 1.15, en 1993, un año antes de los comicios, los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) de manera agregada atraían a un promedio del 94% de las personas consultadas en los sondeos de opinión. A partir del año 2000 se dio un realineamiento. Fue un período de erosión del bipartidismo por diversos motivos, entre los que destacan los escándalos de corrupción que involucraron a expresidentes del PLN y el PUSC. Alrededor del año 2011, ya en un contexto de multipartidismo, el desalineamiento se intensificó: la mayoría de la población dejó de manifestar afinidad clara con alguna de las numerosas organizaciones políticas existentes.

La evidente transformación que ha experimentado la cultura política costarricense en los últimos veinte años ha influido sobre el comportamiento electoral de la ciudadanía. Dos indicadores que permiten medir los cambios en las preferencias de los votantes son la volatilidad electoral y el “quiebre” del voto. La volatilidad ha aumentado de manera significativa desde 1998, cuando se produjo la ruptura del bipartidismo y la llegada de nuevas fuerzas a la arena política, aunque

CUADRO 1.5

**Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional. 2016**

Posición <sup>b/</sup>	Desempeño del 2016 <sup>a/</sup>		
	Aumenta	Se mantiene	Se reduce
Por encima del promedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial</li> <li>• Legislación sustantiva aprobada</li> <li>• Proporción de diputados especializados en comisiones legislativas permanentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad de la agenda del Ejecutivo en sesiones extraordinarias del Congreso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duración promedio en la aprobación de leyes</li> <li>• Proporción de leyes propuestas en administraciones anteriores<sup>c/</sup></li> </ul>
Por debajo del promedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de estabilidad democrática</li> <li>• Tasa de aprobación de proyectos convocados por el Ejecutivo en el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineamiento partidario</li> <li>• Proporción de leyes iniciadas por el Ejecutivo</li> <li>• Rotación del Gabinete</li> <li>• Cantidad de decretos ejecutivo emitidos</li> <li>• Brecha entre oferta y demanda legislativas</li> <li>• Proporción de leyes que indican las fuentes de financiamiento</li> <li>• Conflictividad social</li> </ul>

a/ El desempeño se evalúa comparando el valor registrado por el indicador en 2016 con el registrado en 2015.

b/ La valoración se realiza comparando el valor obtenido en 2016 con el promedio para el período 1990-2015, con las siguientes excepciones: el apoyo promedio al sistema político se registra desde 1978, la conflictividad social desde 1992 y el respaldo de la ciudadanía a la gestión presidencial desde agosto de 2013.

c/ Se compara únicamente con el promedio de las terceras legislaturas.

todavía se mantiene por debajo de los valores registrados a inicios de la década de los sesenta y finales de los setenta. El “quiebre” del voto también muestra un crecimiento sostenido desde 1982. Llegó a su punto máximo en la elección de 2010 y se redujo levemente en la de 2014. Con estos datos, es de esperar una campaña con resultados poco previsible y que, muy probablemente, se decidirá en los últimos días del proceso, como ha ocurrido en las últimas elecciones.

Por otra parte, el estudio de los actores en competencia refleja que a los comicios del 2018 concurrirá una amplia oferta partidaria que, sin embargo, difiere mucho en los niveles de desempeño electoral y de organización a lo largo y ancho del territorio. Un ejemplo de esto lo provee un análisis sobre las cúpulas partidarias, que identificó tres clases de partidos. El primer grupo exhibe altos niveles de personalismo; son organizaciones cuyo fundador ha estado al mando casi el 100% del tiempo de existencia de la agrupación, como en los casos de los partidos Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Renovación Costarricense (RC)

y Movimiento Libertario (ML). Un segundo grupo tiene niveles intermedios de personalismo, con líderes que han ocupado posiciones de mando durante poco más del 50% del tiempo de existencia de sus partidos; en ellos la figura del líder fundador fue muy importante en los años iniciales, pero luego hubo procesos de inclusión de nuevos liderazgos, que son los que dirigen la acción política en la actualidad. Esto es lo que ha sucedido en el Frente Amplio (FA) y el Partido Acción Ciudadana (PAC). El tercer grupo lo conforman las organizaciones con mayor tradición en la política costarricense: el PLN y el PUSC. Ambos muestran una amplia base de líderes en sus puestos de dirección partidaria.

Otro hallazgo interesante es que cinco de los siete partidos antes mencionados no garantizan, en la práctica, una amplia participación femenina en sus cúpulas. Las excepciones son el PAC y el PASE, donde la mitad de los cargos han sido desempeñados por mujeres. El peor escenario lo tiene RC: su cúpula partidaria ha estado conformada por 31 personas, de las cuales solo cinco, o un 16%, han sido mujeres.

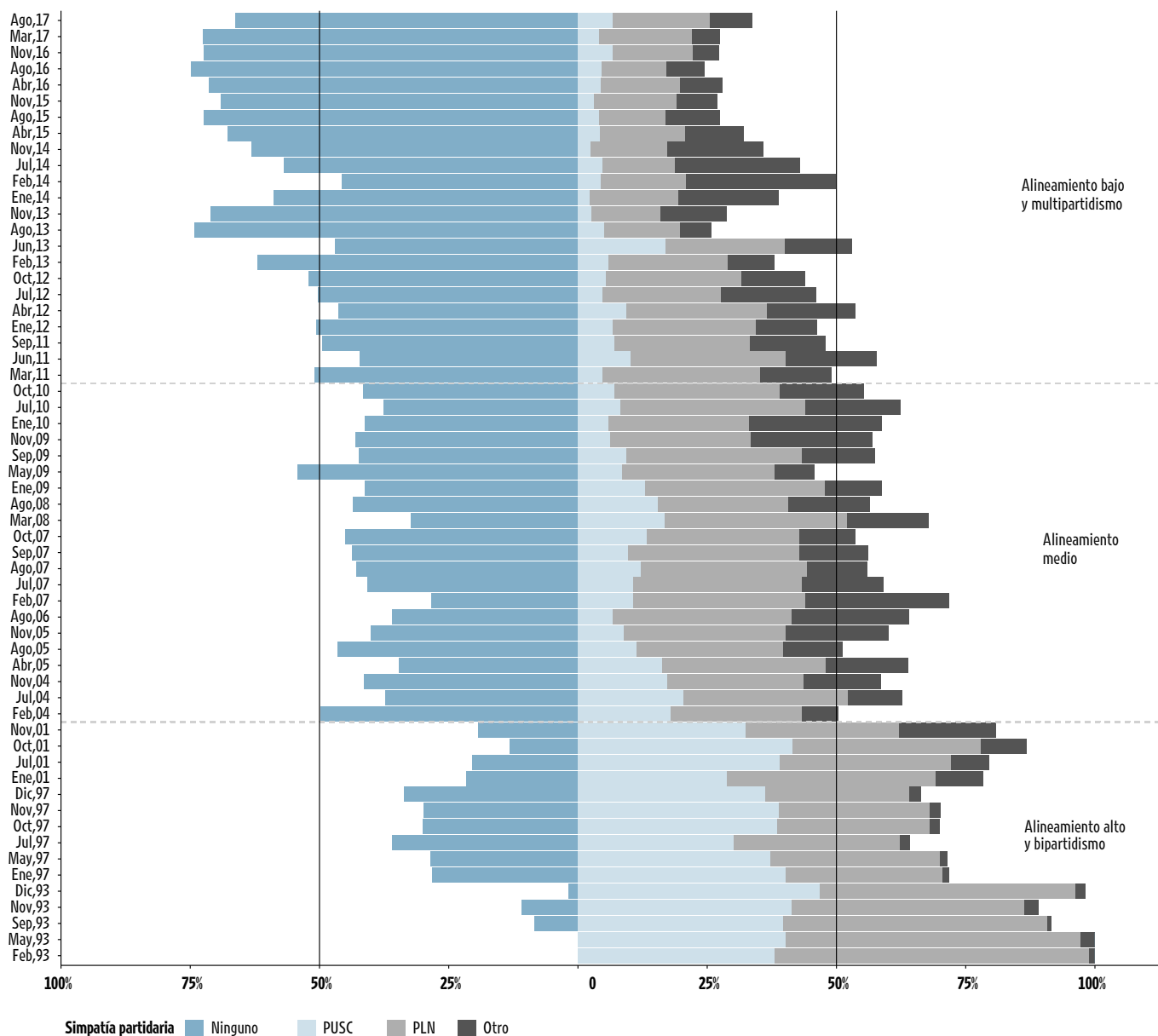
Conocer a los partidos por dentro y delinear sus perfiles organizativos permite analizar con mayor precisión su desempeño y prever amenazas para la democracia. Con nueva evidencia empírica, se concluye que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, sino también de la debilidad de sus estructuras internas y sus pobres vínculos con la sociedad.

### Señales de mejora en gestión del Ejecutivo, pese a dificultades del contexto

El Poder Ejecutivo enfrenta un escenario adverso en la gestión de su proyecto político en el Congreso. Dos factores explican tal situación. El primero es la ausencia de mayorías parlamentarias del partido oficialista, que dificulta el trámite expedito de su agenda. El segundo es más estructural, y se relaciona con la baja capacidad que tiene el Gobierno para impulsar sus iniciativas en la Asamblea Legislativa. Los datos de largo plazo muestran un descenso significativo de la participación del Ejecutivo en la agenda parlamentaria. En la época del

GRÁFICO 1.15

Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica<sup>a/</sup>. 1993-2017



a/ Se mide con base en las simpatías partidarias de la ciudadanía. Se utiliza la base de datos de Unimer para el período de febrero de 1993 a junio de 2013. A partir de agosto de 2013 se usa información de las encuestas de opinión del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

Fuente: Elaboración propia con datos de Unimer y el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

bipartidismo, casi la mitad de las leyes aprobadas fue iniciativa de la Presidencia de la República (promedio anual de 47%). Con la consolidación del multipartidismo la proporción se redujo a 32%.

A partir del 2002 el Ejecutivo ha tenido más dificultades para consolidar una agenda de proyectos para discusión y

aprobación en el Congreso. Durante el período de sesiones extraordinarias es frecuente la convocatoria y retiro de iniciativas de ley, fenómeno que ha sido aun más pronunciado en los últimos dos años. En promedio, anualmente se convocan 187 proyectos, aunque hay amplias variaciones a lo largo del período

1990-2017. La agenda más reducida fue la de la primera legislatura de la administración Calderón Fournier (1990-1991), con 105 iniciativas. Las más abultadas, hasta el momento, han sido las del actual Gobierno, con 315 proyectos en el primer año, 203 en el segundo y 284 en el más reciente.

El capítulo también analiza la tasa de aprobación de los proyectos convocados. Los datos de largo plazo no revelan un patrón definido; hay altibajos en toda la serie histórica. Sí se observa un descenso significativo en la tasa de aprobación de la presente administración. En el último año hubo una leve recuperación (al alcanzar un 14%), pero el indicador se mantiene en niveles por debajo del promedio (gráfico 1.16).

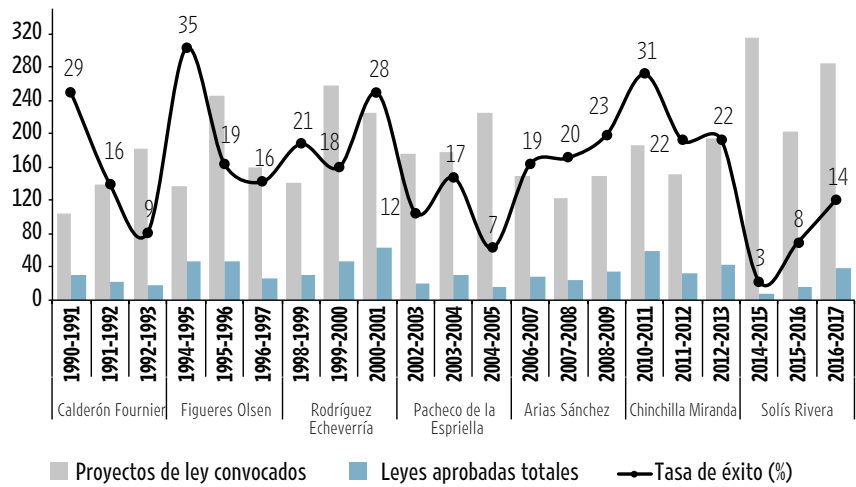
El Ejecutivo logró resultados positivos en otros dos ámbitos. Por una parte, mejoró la opinión ciudadana sobre su gestión, de acuerdo con las mediciones efectuadas por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR en marzo y agosto de 2017. Por otra parte, se redujo la inestabilidad del Gabinete. En los primeros dos años de la administración Solís Rivera se produjo la salida de diez ministros, y en cuatro de esos casos mediaron situaciones de alto perfil público que deterioraron la imagen del Gobierno; en cambio, en el tercer año hubo solo dos relevos, cifra inferior al promedio anual para la serie histórica. Ninguno de ellos ocurrió por shocks políticos. Las salidas fueron en las Carteras de Trabajo y Economía, y obedecieron a la incorporación de ambos jerarcas a la contienda electoral, como precandidatos del PAC.

Finalmente, un análisis exhaustivo y de largo plazo sobre el uso del decreto ejecutivo encontró que en la actualidad esa herramienta se utiliza menos que en la década de los noventa. A partir de una clasificación que agrupa los decretos en seis categorías según su alcance social y normativo, se constató que han disminuido los que tienen muy alto alcance, como los reglamentos técnicos y de servicio público, y han aumentado los de alto alcance, como las regulaciones específicas que se emiten por mandato legal (gráfico 1.17).

En este tema aún queda mucha información por recabar y estudiar. Las aproximaciones realizadas ofrecen una imagen más clara de los alcances del decreto ejecutivo como herramienta de gobierno. La principal conclusión es que es un mecanismo útil para la acción coordinada de la institucionalidad y la definición de políticas públicas concretas.

GRÁFICO 1.16

**Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito<sup>a/</sup> del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias<sup>b/</sup>**

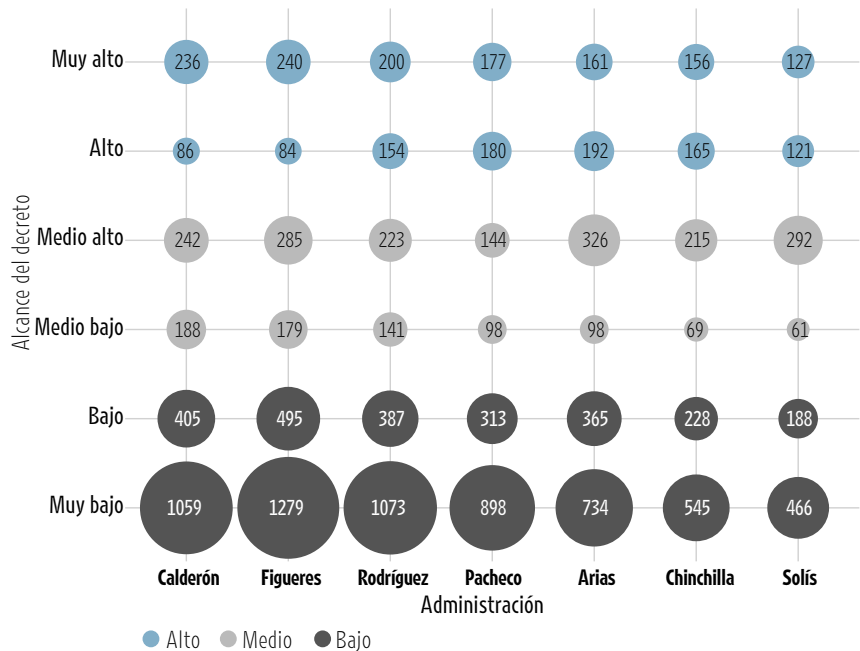


a/ Es la relación porcentual entre el número de leyes aprobadas y el total de proyectos convocados en las sesiones extraordinarias, en cada legislatura.  
 b/ Se considera la primera, segunda y tercera legislatura de cada administración.

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de convocatorias a sesiones extraordinarias en el Congreso 1990-2017 y de legislación aprobada 1990-2017 del PEN.

GRÁFICO 1.17

**Cantidad de decretos por administración, según alcance<sup>a/</sup> (primero, segundo y tercer año de gobierno)**



a/ El alcance de cada decreto se establece con base en tres criterios: i) la afectación social, ii) el ámbito de aplicación jurídica, o normatividad, y iii) la discrecionalidad del Ejecutivo para activarlo.

Fuente: Elaboración propia con información de Ramírez, 2017, y la base de datos de decretos ejecutivos 1990-2017 del PEN.

Sin embargo, la información disponible sugiere que no es “la llave” para superar el inmovilismo legislativo o la ausencia de políticas sobre asuntos medulares para el desarrollo humano.

### Trámite legislativo cada vez más lento y distanciado de la demanda de la sociedad

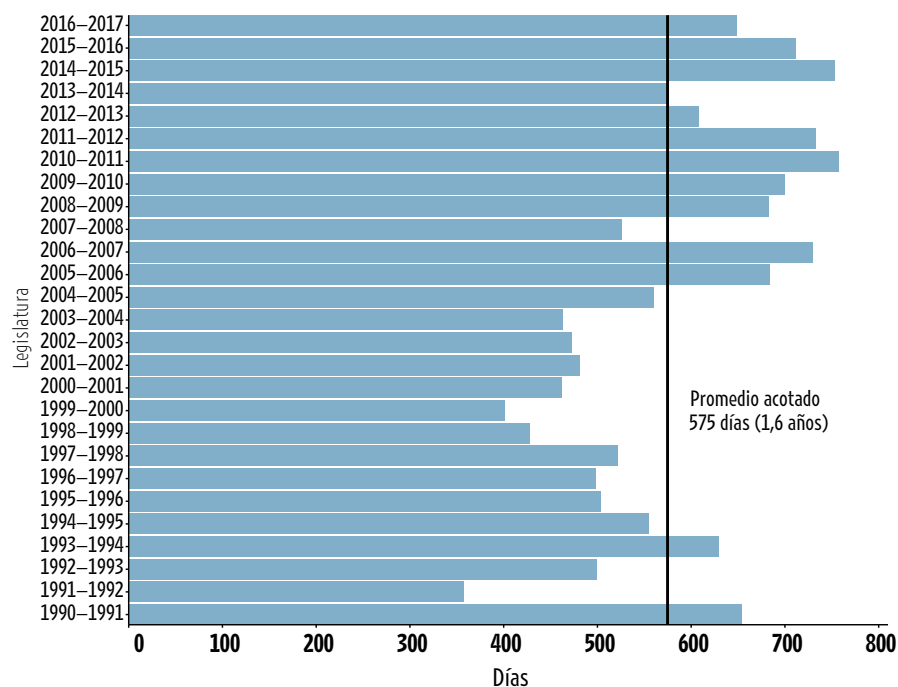
En la legislatura 2016-2017 se redujo lo que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico”. Este positivo resultado es señal de una mayor responsabilidad por parte de las y los diputados, quienes aminoraron las presiones fiscales que genera la promulgación de leyes que no identifican las respectivas fuentes de financiamiento. Además, el valor registrado en este indicador fue el más bajo de toda la serie histórica: la situación descrita se presentó solo en un 14% de las leyes aprobadas.

Sin embargo, una gran cantidad de temas señalados como prioritarios por la sociedad civil siguió sin respuesta. Un análisis realizado con información de poco más de diez años permitió constatar que, pese a la reiterada demanda de amplios sectores de la opinión pública y expertos nacionales, el Congreso continúa sin legislar sobre esos asuntos como ajuste tributario, reforma al Reglamento Legislativo y, más recientemente, contención del gasto público.

Unido a lo anterior, en los últimos años el proceso legislativo se ha caracterizado por una creciente lentitud, que dificulta la entrega de política pública efectiva y oportuna. Esta situación entorpece la coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso. Dado que los tiempos para construir acuerdos son mayores, se torna más compleja la ejecución del proyecto político del gobierno de turno. El gráfico 1.18 permite observar los cambios en la duración promedio de la aprobación de leyes. Salvo en dos años (1990-1991 y 1993-1994), todos los períodos de la época del bipartidismo se ubicaron por debajo de la duración promedio. Al inicio del multipartidismo no hubo aumentos significativos, pero después de la legislatura 2005-2006 la prolongación del trámite no solo se hizo evidente, sino cada vez más habitual. El comportamiento por año refleja un notable incremento en

GRÁFICO 1.18

### Duración promedio de la aprobación de leyes, por legislatura<sup>a/</sup>



a/ Se reporta el promedio de duración acotado. De las 2.301 leyes registradas en la base de datos, se excluyeron 103 casos (4,5%) que presentan valores extremos.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

el primer período de la actual Asamblea Legislativa (2014-2015), y una paulatina reducción en los dos años siguientes, pero siempre por encima del promedio de toda la serie.

El aumento en los tiempos de aprobación de las leyes en el largo plazo también genera efectos negativos en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que una creciente proporción de la normativa que es presentada en un gobierno, no es aprobada sino hasta el siguiente. En estos casos puede ocurrir que la nueva legislación comience a aplicarse después de lo requerido por los actores políticos que la propusieron. En la administración Chinchilla (2010-2014), por primera vez desde que se tienen datos, la legislación heredada fue mayoritaria incluso durante el segundo año. No fue sino hasta la tercera legislatura que la mayoría de las normas era iniciativa de las autoridades en funciones. Esto mismo ha sucedido durante la administración Solís Rivera.

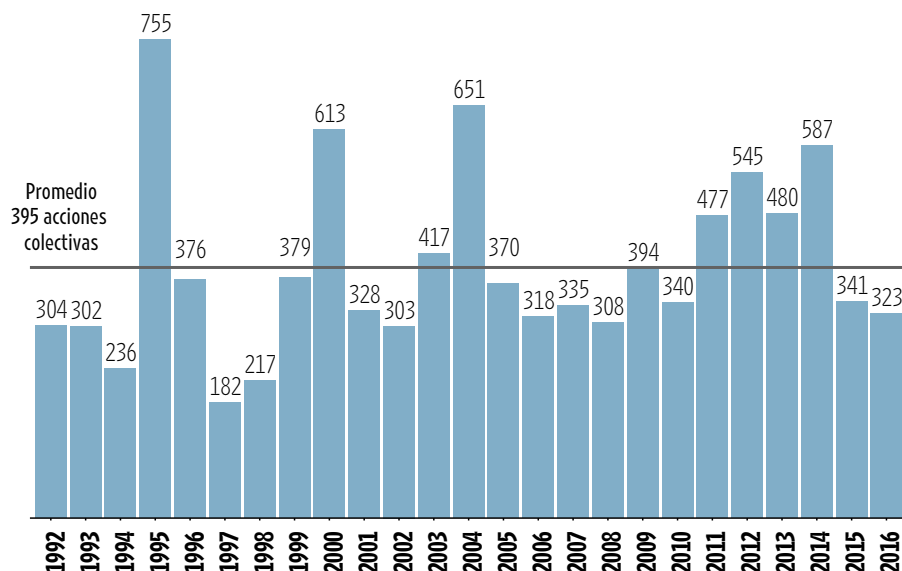
### Nueva reducción en las acciones colectivas

En materia de convivencia ciudadana el balance del 2016 e inicios del 2017 es positivo, ya que por segundo año consecutivo se mantuvo la calma social en el país, gracias a una disminución de la protesta de todos los actores sobre los que se tiene registro. Los distintos grupos siguen expresando su malestar por los problemas que los aquejan, pero en ningún caso ello ha generado un episodio de conflictividad intensa que haya afectado la gestión política o la convivencia general de la sociedad. El país no vivía dos años consecutivos de reducción en las acciones colectivas desde el período 2004-2006, luego de las fuertes reacciones que generó la decisión gubernamental de transferir la revisión técnica vehicular a una empresa privada, tal como se observa en el gráfico 1.19.

Entre enero de 2016 y marzo de 2017 se mantuvieron activos tres conflictos que polarizaron a la opinión pública.

GRÁFICO 1.19

## Acciones colectivas por año



Fuente: Gómez Campos, 2017a, con información de la base de datos de acciones colectivas 1992-2017 del PEN.

El primero, y más intenso, fue la oposición del gremio de los taxistas a la operación de la empresa de transporte privado Uber, que motivó un total de 33 acciones colectivas a lo largo del período. El segundo tema fue la disconformidad de diversos sindicatos –particularmente Bussco, APSE y ANDE– con los proyectos de ley sobre empleo público y educación dual, que produjo 28 movilizaciones sociales. Y en tercer lugar se ubicaron las manifestaciones a favor de la Ley de Bienestar Animal, 8 en total.

### Europa y Asia destacan en las relaciones bilaterales, la ONU en las multilaterales

Para este Informe se construyó una base de datos de los comunicados emitidos por la Cancillería de la República durante los tres primeros años de la administración Solís Rivera. Con esa información fue posible identificar los

principales hitos de las relaciones exteriores en los ámbitos bilateral y multilateral, y sus vinculaciones con la política doméstica del país.

Los asuntos bilaterales abarcaron la mayor cantidad de comunicados, en particular los relacionados con Europa y Asia, seguidos por Sudamérica y Centroamérica y el Caribe. En el ámbito multilateral sobresalen las gestiones en la ONU, un foro en el que tradicionalmente el país ha tenido amplia participación. En menor medida se citan los foros regionales, como la Celac, el SICA y la OEA. Por último, la sistematización permitió registrar, por primera vez, un grupo de acciones de política exterior que tienen repercusiones en la política interna del país y que refieren a asuntos de protocolo, la población migrante y una comparecencia del Canciller ante la Asamblea Legislativa, entre otras.

**Este capítulo estuvo a cargo** de Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Steffan Gómez Campos, Pamela Jiménez, Natalia Morales, Ronald Alfaro, María Estelí Jarquín y Karen Chacón.

**Las reuniones del Consejo Consultivo** en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y el texto del capítulo se realizaron el miércoles 01 de marzo y el 29 de septiembre de 2017, con la participación de Rodrigo Aguilar, Eduardo Alonso, Monica Araya, Margarita Bolaños, Eva Carazo, Mauricio Castro, Clotilde Fonseca, Pascal Giro, Velia Govaere, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Luis Mesalles, Allan Paniagua, Ciska Raventós, Marco Vinicio Ruíz, Monserrat Solano, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Saúl Weisleder y Fernando Zumbado.

## NOTAS

**1** 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 compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

**2** 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 que también tienen el mismo peso relativo, con excepción de "trabajo", donde se combinan dos indicadores para tratarlos como uno solo, pues ambos se refieren al incumplimiento de derechos laborales. En consecuencia, se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de los diecinueve 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.

**3** Los cambios afectan principalmente las estructuras de población por zona y región de planificación que se utilizan en la Enaho, y que variaron en función de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. Además, se renovaron los sistemas de captura y validación de datos, con el uso de dispositivos electrónicos (*tablets*) en las entrevistas y nuevos sistemas informáticos para las labores de procesamiento.

**4** El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo 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.

**5** Se entiende por "economías de escala" las ventajas que obtiene una empresa por aumentar su producción. En términos económicos, se refiere a las reducciones en el coste unitario a medida que el tamaño de una instalación y los niveles de uso de insumos se incrementan.

**6** Las estimaciones presentadas en este capítulo se realizaron a partir de las cuentas nacionales de enero del 2017. Por ende, las cifras pueden diferir de los datos publicados en actualizaciones posteriores a esa fecha.

**7** Los aportes al crecimiento se estiman a partir de las cifras nominales.

**8** El régimen definitivo está compuesto por todas las empresas que, a diferencia de las pertenecientes al régimen especial, no gozan de beneficios fiscales.

**9** En esta investigación solo se consideró el primer bono demográfico. El segundo resulta de una mayor disponibilidad de capital por trabajador, que puede generar incrementos en la productividad.

**10** Se utilizaron los aumentos de distintos tipos de impuestos como variables dependientes, las cuales fueron construidas de forma binaria: apoyo o rechazo.

**11** Los censos de población son la única fuente para conocer la cantidad específica de vehículos existentes en cada ciudad; lamentablemente, no existen datos más actualizados.

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

**13** La energía renovable es aquella derivada de procesos naturales que son repuestos constantemente. En sus varias formas, se derivan directa o indirectamente del sol, o del calor generado en las profundidades de la Tierra (IEA, 2012).

**14** El listado de las personas entrevistadas puede consultarse en Montero y Esquivel, 2017.

**15** Muchas municipalidades no ejercen control sobre la totalidad de su territorio, como sucede en aquellas que albergan áreas silvestres protegidas.