

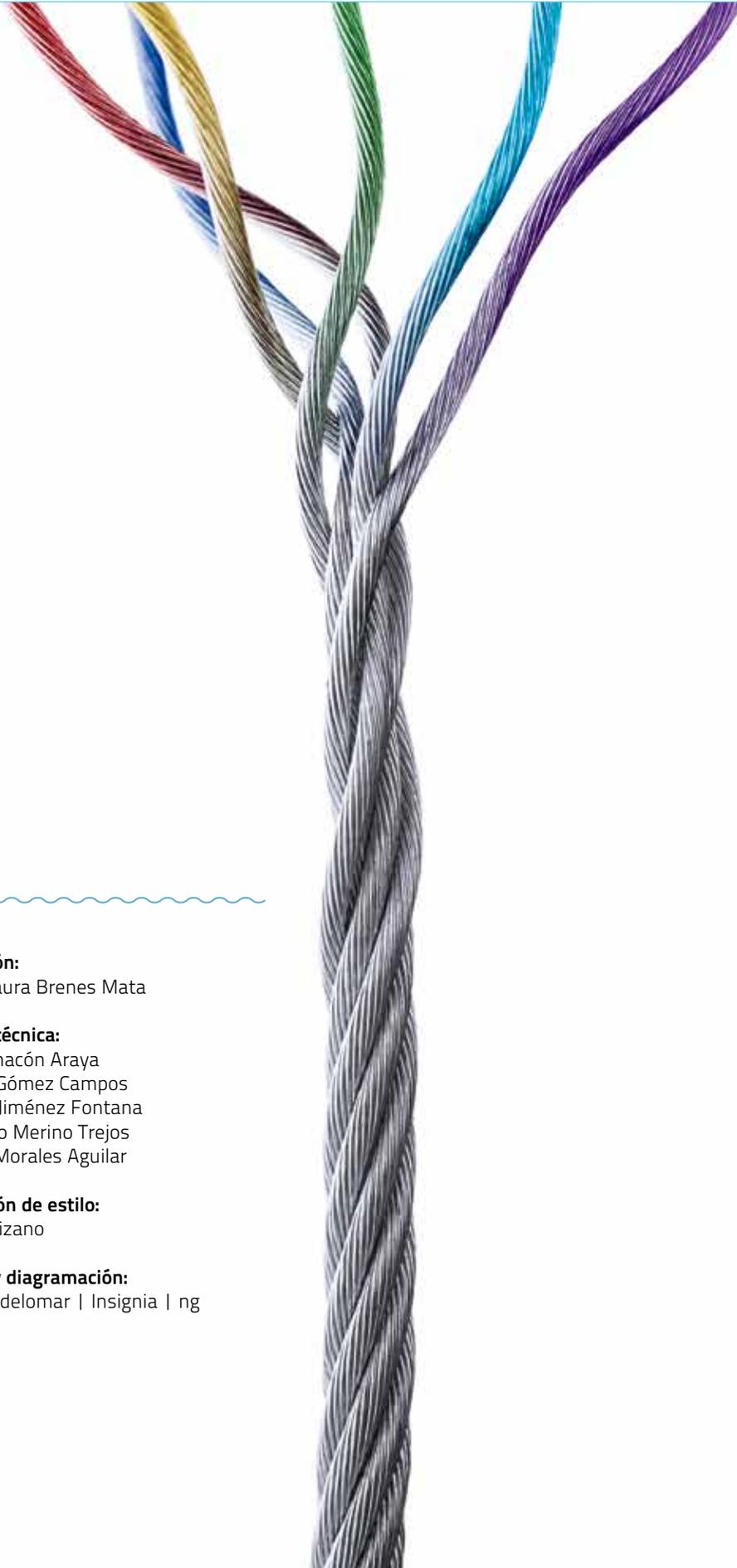


# Estado de la Nación

2018

CARPETA DE PRENSA





**Redacción:**

María Laura Brenes Mata

**Edición técnica:**

Karen Chacón Araya  
Steffan Gómez Campos  
Pamela Jiménez Fontana  
Leonardo Merino Trejos  
Natalia Morales Aguilar

**Corrección de estilo:**

Emma Lizano

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar | Insignia | ng

# Índice

<b>Equidad e integración social</b>	<b>7</b>
Síntesis del capítulo	7
Principales hallazgos	8
Novedades del capítulo	9
Problemas estructurales de la región Huetar Caribe limitan su desarrollo	11
Persisten barreras que obstaculizan la inserción laboral de las mujeres	15
Pobreza total se reduciría casi a la mitad si las mujeres desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo tuvieran acceso real al trabajo	17
Los homicidios tienen patrones territoriales que afectan distritos ya vulnerables	19
Casi uno de cada tres hogares es pobre por insuficiencia de ingresos, por el método multidimensional o por ambos	21
Recortar los recursos de programas sociales por situación fiscal afectaría a los más pobres y vulnerables	23
<b>Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>25</b>
Síntesis del capítulo	25
Principales hallazgos	27
Novedades del capítulo	28
Desaceleración de motores de crecimiento con pérdida histórica de puestos de trabajo	29
Jóvenes con pocas oportunidades laborales pese al decrecimiento de la población	31
Incrementa significativamente la complejidad, magnitud y repercusiones del ajuste fiscal	33
Presiones sobre el tipo de cambio, tasas de interés e inflación afectan a hogares, empresas y Gobierno	37
El 51% de desigualdad en ingresos se explica por brechas en la estructura productiva	39

**Armonía con la naturaleza****41**

Síntesis del capítulo	41
Principales hallazgos	42
Novedades del capítulo	43
Manejo insostenible de recursos marino costeros pone en riesgo su conservación	45
Mayor densidad y concentración caracterizan nuevas tendencias de crecimiento urbano de la GAM	49
Tormenta tropical Nate muestra aumento en la vulnerabilidad del país ante desastres	53
Apuestas por uso del suelo no garantizan la sostenibilidad ambiental	57
Disparidad en instituciones ambientales dificulta control de impactos por uso de recursos naturales	61

**Fortalecimiento de la democracia****65**

Síntesis del capítulo	65
Principales hallazgos	66
Novedades del capítulo	67
Administración Solís Rivera culmina con relativa estabilidad en el clima político y social	69
Ejecutivo y Legislativo no lograron acuerdos para abordar desafíos urgentes de la agenda nacional	73
Vacíos legales en normativa dificultan el control de la corrupción de funcionarios públicos	77
Novedosas herramientas para analizar los procesos electorales	81
Alta volatilidad electoral no afectó la participación ciudadana en los atípicos comicios de 2018	85
Temas de convivencia social como la religión y la familia polarizan e influyen en campaña electoral 2018	89

**Transporte y movilidad: retos en favor del desarrollo humano 93**

Síntesis del capítulo 93

Principales hallazgos 94

Crecimiento urbano disperso y sin ordenamiento territorial propician caos en transporte y movilidad 95

Nuevas fuentes de información permiten identificar y caracterizar puntos de mayor congestión vial 99

Congestionamientos viales generan elevados costos económicos y ambientales 103

Descoordinación y el marco normativo e institucional entorpecen las decisiones clave del sector transporte 107

Atender los retos centrales de transporte y movilidad favorecería el desarrollo humano del país 111

6



## SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

---

# Equidad e integración social

**E**n 2017 e inicios de 2018 Costa Rica siguió mostrando un lento progreso en desarrollo humano y malos resultados en equidad social. La principal novedad fue un grave deterioro en el ámbito de la integración social, debido al incremento de la violencia delictiva. La incapacidad para revertir los altos niveles de desigualdad que el país ha experimentado a lo largo del siglo XXI, ha afianzado las asimetrías en las oportunidades a las que tienen acceso distintos territorios y grupos de la población, lo que a su vez ha propiciado el surgimiento de zonas de exclusión social y nuevos desafíos para la institucionalidad. Ello genera un círculo perverso de desaprovechamiento de capacidades, tanto humanas como productivas. Desde la perspectiva internacional, además, implica retrocesos en materia de desigualdad y la pérdida de posiciones relativas en los indicadores de desarrollo humano, con respecto a otras naciones. en los macroprecios y el crecimiento económico.

Costa Rica enfrenta el desafío de lograr una mayor articulación entre su estructura productiva y su régimen de bienestar, en un contexto de restricción fiscal, transformación de las relaciones laborales y adaptación a los avances tecnológicos. Un primer paso hacia ese objetivo sería retomar la senda del crecimiento económico sostenido, a la vez que se impulsan mejoras en la distribución que favorezcan el cierre de brechas educativas, territoriales y de género. Si se continúa por el camino de bajar escalones en los indicadores, no cabe esperar que el país permanezca por mucho tiempo en el grupo de las naciones de alto desarrollo humano en el mundo.

## Principales hallazgos

- En 2017, un 11,4% de los hogares era pobre solo por insuficiencia de ingresos, un 10,1% sufría esa condición según el método multidimensional y un 8,7% por ambas mediciones. Esto equivale a 459.864 hogares y 1.695.097 personas.
- El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución de ingresos, mostró una reducción de 1,4%, al pasar de 0,521 a 0,514. El cambio es estadísticamente significativo, pero de bajo impacto dado el alto nivel de este indicador.
- En 2017 la inversión social pública (ISP) aumentó 4,2% en términos reales, lo que equivale a 3,0% por persona.
- La difícil situación fiscal presiona al Estado a aplicar medidas de contención del gasto público. Si estas se dan por la vía de la ISP, se afectaría a las personas más pobres y vulnerables. En un escenario de máxima restricción, si las transferencias monetarias se eliminaran, la pobreza extrema aumentaría hasta 4,2 puntos porcentuales y la total 3,6.
- Un estudio realizado por el PEN y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) confirma que la distribución de los homicidios y la incautación de narcóticos tienen patrones territoriales a nivel de distritos. Es decir, no son problemas generalizados que afecten por igual a todo el país.
- La oportunidad de inserción laboral de una mujer profesional es el doble de la que tiene otra que solo completó la educación secundaria y 4,4 veces mayor que la de una que apenas logró terminar la primaria.
- Ejercicios de simulación revelaron que si las mujeres que están desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo obtuvieran un empleo, la pobreza total se podría reducir casi a la mitad.
- Una proporción de la brecha de ingresos entre mujeres y hombres no se explica por las características de las personas y los puestos de trabajo, por lo que se atribuye a discriminación salarial. En ausencia de esta, las mujeres percibirían ingresos superiores a los de los hombres, debido a su mejor perfil de calificación.
- La región Huetar Caribe es multicultural y tiene una gran riqueza natural. En ella se ubica el principal puerto del país, que sin embargo le aporta poco al desarrollo regional. Sus habitantes poseen baja escolaridad promedio (7,7 años) y están afectados por un alto desempleo (9,2%), pero anhelan mejoras, algunos con desconfianza y escepticismo, a partir de la entrada en operación de una nueva terminal de contenedores, así como de un conjunto de iniciativas de inversión pública y privada.

## Novedades del capítulo

Se estudia la **situación socioeconómica** de la región Huetar Caribe.

Se examina la presencia de **patrones territoriales** en los homicidios y la incautación de drogas por distritos.

Se calcula el efecto que tendría sobre la pobreza el **recorte presupuestario** de los programas sociales focalizados.

Se identifican factores asociados a la **participación laboral** de mujeres y hombres.

Se estima el **comportamiento que tendría la pobreza** si las mujeres desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo obtuvieran un empleo.

Se cuantifica la **proporción de la brecha de ingresos** entre sexos que se atribuye a la discriminación salarial.

Se actualizan las estimaciones de la **inversión social municipal**.

10



## Problemas estructurales de la región Huetar Caribe limitan su desarrollo

- La provincia de Limón cuenta con un valioso capital natural y cultural, pero limitan su crecimiento la deficiente infraestructura y el bajo nivel educativo.
- A pesar de que el principal puerto del país está en Limón, le aporta poco a la región.

La región Huetar Caribe, que coincide geográficamente con la provincia de Limón, tiene una gran riqueza natural y un alto potencial para impulsar el crecimiento económico y cerrar brechas sociales entre sus habitantes; sin embargo, los valiosos recursos disponibles no se aprovechan para impulsar su desarrollo.

El *Informe Estado de la Nación 2018* realizó un estudio a profundidad en la región Huetar Caribe con el objetivo de sistematizar los principales indicadores socioeconómicos actualizados, conocer las expectativas de su población ante los proyectos de inversión de la zona -por concretarse en los próximos años- y explorar si los residentes locales podrán aprovechar las crecientes oportunidades que estos podrían generarles.

Un repaso por las principales tendencias permite constatar que esta región comparte un rasgo fundamental del desarrollo en Costa Rica, que son los fuertes contrastes dentro y entre regiones. Limón es un territorio frag-

mentado, con varias microrregiones claramente diferenciadas en su base productiva y en su interacción que, sin embargo, comparten bajos logros en desarrollo humano.

La zona cuenta con un valioso capital natural y una enorme riqueza paisajística, con el 39% de su área bajo alguna modalidad de protección. Es una región pluricultural y multiétnica, en la cual reside el 9% de los habitantes del país. Alberga al 40% de la población negra o afrodescendiente, el 26% de la indígena y el 12% de la mulata. Limita con las dos fronteras y posee un litoral de 212 kilómetros de extensión.

A pesar de su riqueza natural y cultural, esta no logra impulsar el progreso. Grandes extensiones de monocultivos coexisten con una muy débil presencia de mipymes en todos los sectores y una actividad turística de gran potencial, pero con escasa articulación con el resto de la economía y amenazada por la inseguridad y la violencia.

La inminente entrada en operación de

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

71

CAPÍTULO 2  
ESTADO NACIÓN 2018

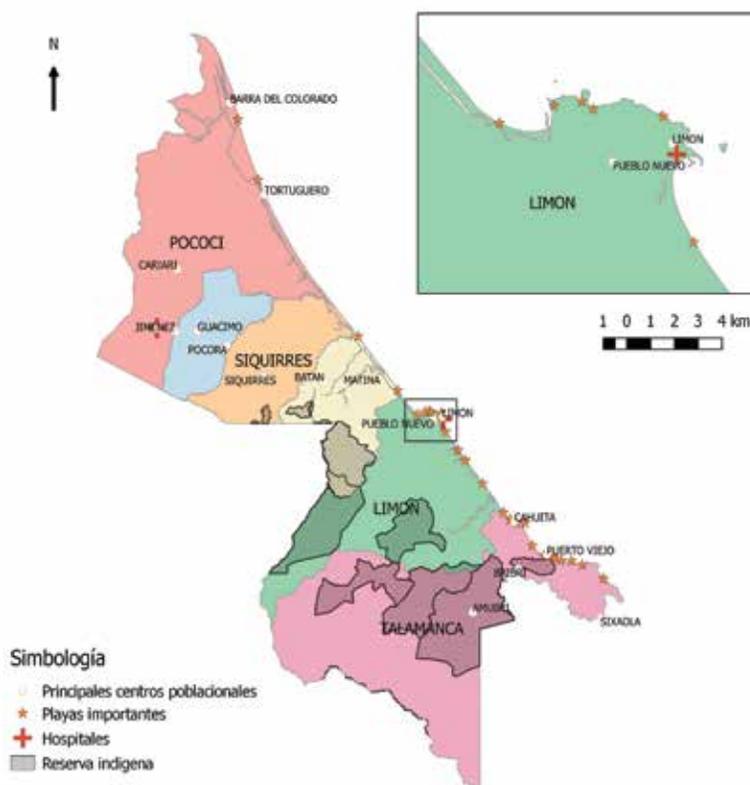
la nueva terminal de contenedores (APM Terminals) y un conjunto de iniciativas de inversión pública y privada (por ejemplo, la ampliación de la ruta 32) que se espera concretar en los próximos años, son consideradas oportunidades en camino para mejorar los indicadores socioeconómicos; no obstante, estas posibilidades aún no generan optimismo en la población local.

El Caribe presenta fuertes contrastes. Por ejemplo, es la principal vía para el comercio internacional del país (moviliza el 80% de la carga) y produce el 13,5% de las exportaciones totales, lo que podría colocarla como una zona de gran prosperidad, pero sus bajos índices de

desarrollo reflejan lo contrario. Esta situación es particularmente crítica en Talamanca y Matina, pero aun Limón y Pococí, los centros de mayor actividad económica, ocupan posiciones bajas. Según el índice de desarrollo social (IDS) del 2017, el 66% de los distritos de la provincia se ubicó en el quintil de menores puntajes y ninguno en los dos quintiles de mejor posición relativa.

Otro problema persistente es el desempleo, con tasas que superan el promedio nacional (9,2% versus 7,5% en 2017) y son las más altas entre las regiones. Un 26,7% de los hogares está afectado por la pobreza total y un 8,9% por la pobreza extrema. A la vez, en un entorno nacional

### Región Huetar Caribe: ubicación geográfica e indicadores seleccionados. 2017



#### Datos generales

- 9.189 km<sup>2</sup> (18% del territorio nacional)
- 444.137 habitantes (9% del país)
- 133.937 viviendas (9% del país)
- 33 asentamientos informales
- 13,5% de las exportaciones del país
- 39% de su territorio bajo protección (22 ASP)
- 12 cuencas hidrográficas (de las 34 del país)
- 6 cantones, 29 distritos

#### Indicadores sociales

- 57% de población urbana
- 26,7% de hogares en pobreza
- 693.042 colones de ingreso promedio de los hogares
- 37,6% de hogares con jefatura femenina
- 17,3% de la población sin seguro de salud CCSS
- 7,7 años de escolaridad promedio
- 35% de la población de 25 a 39 años completó la secundaria
- 55,6% de participación laboral
- 9,2% de desempleo abierto
- 11 universidades (4 públicas y 7 privadas)

de alta desigualdad de ingresos, muestra el menor coeficiente de Gini. Ambos indicadores reflejan una región "homogéneamente pobre", es decir, en un contexto de pobreza intermedia, la brecha de ingresos entre las familias más ricas y las más pobres es menor que el promedio nacional y el de otras regiones.

La escolaridad promedio de sus habitantes es de 7,7 años (la segunda menor del país) y es baja aun entre los jóvenes (9,3 años en el segmento de 18 a 24 años). El 88% de las personas de 5 a 17 años asiste a la educación, cifra similar a las de otras regiones. Solo el 35% de la población de 25 a 39 años completó la secundaria y, al ampliar el grupo hasta los 65 años, el indicador cae a 27% (en la Región Central, por ejemplo, es de 45%). Para este estudio, también se llevó a cabo un proceso de consulta a personas residentes en la región caribeña, para obtener sus opiniones con respecto a las expectativas a futuro de

las inversiones públicas y privadas que se gestionan en la provincia. El resultado de este proceso permitió identificar dos percepciones muy distantes: la de los "pesimistas crónicos" y la de los "optimistas cautos".

El primer grupo conoce las iniciativas de inversión, pero considera que los proyectos no se ejecutarán y que, si lo hacen, no brindarán oportunidades a la población local; ellos achacan los problemas, sobre todo, al abandono desde el Gobierno Central. Mientras que los "optimistas cautos" tienen la esperanza de que muchos de los proyectos se concretarán, pero también son escépticos sobre el impacto que tendrán en la calidad de vida de la población. Atribuyen su moderado optimismo a las dificultades del Gobierno para invertir en la infraestructura y los servicios públicos necesarios, así como al bajo nivel educativo de sus habitantes.



## Persisten barreras que obstaculizan la inserción laboral de las mujeres

- La injusta distribución de las obligaciones domésticas, como el cuidado de los hijos y las labores del hogar, limita la participación femenina en la fuerza de trabajo.
- La oportunidad de inserción laboral de una mujer profesional es el doble de otra que solo completó la educación secundaria y 4,4 veces mayor de quien apenas logró terminar la primaria.

La probabilidad de que las mujeres se incorporen al mercado laboral ha disminuido en los últimos diez años; las persistentes barreras de entrada que muchas de ellas enfrentan impiden su vinculación a la fuerza de trabajo de forma remunerada.

Las dificultades que con mayor frecuencia enfrentan las mujeres son, por ejemplo, el desempleo, subempleo, brechas de ingreso y poco acceso a recursos productivos, que afectan sus derechos y oportunidades de desarrollo personal y profesional. Estos problemas no solo las perjudican a ellas, sino también al país, que ve reducidas las posibilidades de aprovechar este importante contingente de mano de obra y su potencial para elevar la productividad y la competitividad nacionales.

En 2017, la brecha de la participación laboral entre hombres y mujeres sobrepasó los treinta puntos porcentuales a favor de los primeros, en casi todas

las edades. En el ámbito internacional, Costa Rica es el cuarto país de América Latina (entre diecisiete) con la menor participación laboral femenina, y aunque en los últimos veinte años este indicador aumentó en casi diez puntos porcentuales, todavía se mantiene bajo en comparación con los promedios de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y el mundo.

Ante este contexto, el *Informe Estado de la Nación 2018* determinó algunos de los factores de tipo demográfico y socioeconómico que inciden en que una persona se integre o no a la fuerza de trabajo. Se calculó para hombres y mujeres entre 25 y 60 años, durante el período 2001-2017, con el objetivo de observar diferencias de género y cambios a través del tiempo. Para las mujeres, las variables que incrementan sus posibilidades de inserción son: ser jefa de hogar en cualquier modalidad (pero es mayor en las familias monoparentales, es decir, de madres sin

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

60

CAPÍTULO 2  
ESTADO NACIÓN 2018

pareja), tener en el hogar otras mujeres mayores de edad, ser jefa calificada, tener cursos de educación no regular, residir en zonas urbanas o en la Región Central. Un factor que reduce la probabilidad de participación es el número de niños en el hogar: en un hogar sin niños, la mujer tiene 1,2 veces más posibilidad de trabajar que cuando hay uno, y 1,6 veces más que cuando hay tres niños.

El perfil educativo también influye, ya que la probabilidad de inserción de una mujer que terminó la secundaria duplica a la que tiene primaria completa. La formación universitaria da una ventaja 2,2 veces mayor que la asociada a la conclusión de la secundaria, o 4,4 veces mayor a la de alguien que solo aprobó la primaria.

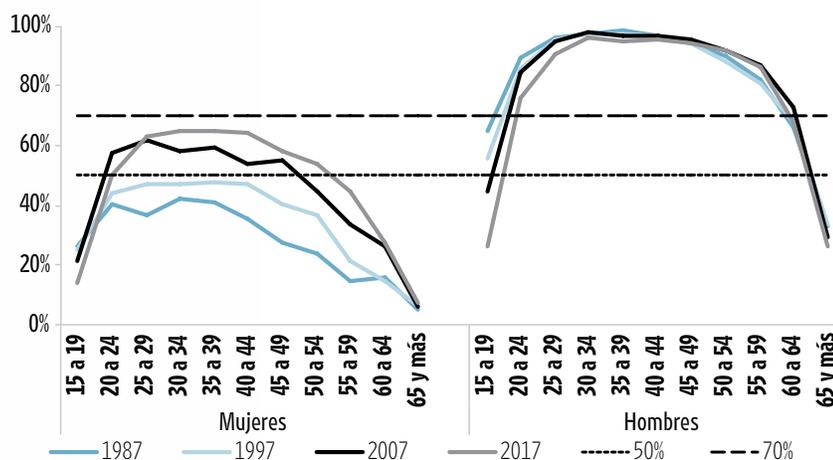
A su vez, ser jefa monoparental aumenta casi 6 veces la oportunidad de participar frente a tener otra posición en el hogar, o ser jefa sin pareja o con hijos lo hace 4,5 veces. Si en el hogar hay más de una mujer mayor de edad, la ventaja es 2,4 veces mayor que si no las hay. Si está calificada, una jefa tiene 1,6 veces más oportunidad que si posee una calificación media o baja.

En años recientes la probabilidad de inserción laboral femenina se ha estan-

cado. Las razones tienen que ver con obstáculos como la injusta distribución de las obligaciones domésticas, pues ellas siguen siendo las principales encargadas de realizar las tareas de cuidado de personas dependientes y de los hijos; así como las labores del hogar, que no son remuneradas. Los resultados del análisis muestran la importancia que tiene para el país consolidar una red de cuidado con enfoque universal, de alta cobertura y calidad, de modo que tener hijos no limite las posibilidades de participación laboral de las mujeres.

Otro de los problemas que enfrentan las mujeres es la discriminación en el empleo, especialmente en las remuneraciones que perciben. Un estudio, también llevado a cabo para el *Informe Estado de la Nación 2018*, estimó la magnitud de la brecha de ingresos que no se explica por diferencias en las características de las personas y, por tanto, puede atribuirse a discriminación salarial. El principal resultado es que, en ausencia de ese fenómeno, las mujeres deberían obtener remuneraciones por hora superiores a las de los hombres, dada su mejor calificación. Sin embargo, la presencia del componente de discriminación reduce esa "ventaja" y ocasiona que los ingresos promedio de ellas sean similares y hasta inferiores a los de ellos.

### Tasas de participación laboral<sup>a/</sup> por grupo de edad, según sexo



a/ La tasa de participación laboral se calcula como el porcentaje que representa la población económicamente activa con respecto a la población en cada grupo de edad.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Morales y Segura, 2018 con datos del INEC.

## Pobreza total se reduciría casi a la mitad si las mujeres desocupadas o fuera de la fuerza laboral tuvieran acceso real al trabajo

- Mayor participación laboral femenina favorecería el crecimiento económico y la productividad, debido al mejor perfil educativo que tienen las mujeres.
- Las tasas de participación y de ocupación para el período 2010-2017 muestran diferencias de alrededor 30 puntos porcentuales a favor de los hombres; mientras que la tasa de desempleo es 3,4 puntos mayor entre las mujeres.

Ejercicios de simulaciones realizados para el *Informe Estado de la Nación 2018* revelan que, si las mujeres desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo obtuvieran un empleo remunerado, la pobreza total se podría reducir casi a la mitad en el país.

Uno de los objetivos de dichas simulaciones es estimar el impacto que tendría, sobre el bienestar de los hogares y del país, asignar el ingreso promedio que percibirían las personas al insertarse en el mercado de trabajo.

Con estos nuevos ingresos se recalculó la condición de pobreza en el hogar y se midió cómo el empleo influiría en la pobreza a nivel nacional. Este ejercicio condujo a dos hallazgos relevantes. En primera instancia, debido al tamaño del grupo, el mayor impacto se obtendría de la inserción laboral de las mujeres desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo. La pobreza se reduciría a casi la mitad en algunos años del período

analizado (2001-2017), lo cual evidencia el peso del denominado "bono de género" (beneficio económico derivado de un aumento de la participación laboral femenina). El "bono de género" surge como una alternativa para contrarrestar los efectos negativos del envejecimiento de la población, siempre y cuando las personas que se inserten en la fuerza de trabajo encuentren empleo. Segundo, los efectos son más significativos en los años más recientes, específicamente entre 2012 y 2017, tanto para mujeres como para hombres. Este resultado podría explicarse por los problemas de generación de empleo que ha tenido el país durante este lapso y que limitan la entrada de personas al mercado.

El *Informe Estado de la Nación 2018* recalca que no será posible obtener mejoras sustanciales y sostenibles en los indicadores de pobreza (sobre todo por ingresos) si no se resuelven las deficiencias en el mercado laboral. La

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
85CAPÍTULO 2  
ESTADO NACIÓN 2018

inserción de personas que hoy están fuera de la fuerza de trabajo, la mayoría de ellas mujeres, tendría un fuerte impacto sobre la pobreza y el bienestar de los hogares que se encuentran en esa condición, especialmente si son encabezados por madres sin pareja (jefas monoparentales). Una mayor participación femenina en el mercado remunerado tendría efectos positivos en el crecimiento económico, que podrían acompañarse de mejoras en la productividad, debido al mejor perfil educativo que tienen las mujeres. Una tercera parte de ellas posee educación superior versus un 21% de los hombres, en quienes predomina el nivel de primaria o menos (40%).

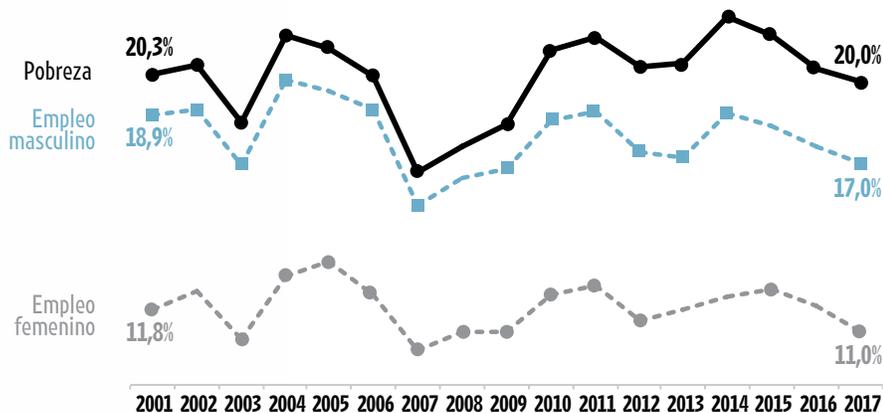
Aunque las mujeres cuentan con un perfil educativo más favorable, esto no se traduce en mejores oportunidades de empleo para ellas. La distribución de oportunidades en años recientes ha sido bastante desigual, en perjuicio de las mujeres, especialmente las jóvenes, las que tienen baja escolaridad y las que residen en zonas rurales.

La tasa de desempleo femenina superó de manera persistente la masculina; durante el período 2010-2017 la brecha promedio fue de 3,5 puntos porcentuales. Por su parte, las tasas de participación y ocupación se han mantenido con diferencias de alrededor de 30 puntos para beneficio de los hombres.

La investigación realizada para el Informe 2018 subraya que hay una mayor segmentación (o segregación) del empleo femenino por ramas de actividad, pues ellas se concentran sobre todo en los servicios, tales como: enseñanza, salud, servicio doméstico, administrativos o de comercio, a diferencia de los hombres que tienen una distribución más diversificada.

Los servicios constituyen el principal sector de empleo en el cual podrían insertarse las personas no ocupadas, situación que coincide con la estructura del mercado laboral de Costa Rica. Durante el período 2001-2017, entre el 55% y el 60% de las mujeres tenía el perfil para insertarse en esta actividad.

### Estimación del efecto sobre la pobreza total al asignar un empleo a las personas desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo (20 a 64 años), según sexo



a/ La simulación consiste en predecir el sector de empleo más factible, en función de las características de las personas. Luego se asigna el ingreso promedio que perciben las personas que actualmente están ocupadas en ese sector. Con esta información se recalculan los indicadores de pobreza para todo el país.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Morales y Segura, 2018 con datos del INEC.

## Los homicidios tienen patrones territoriales que afectan distritos ya vulnerables

- En 2017 la tasa de homicidios alcanzó el máximo histórico de 12,2 casos por 100.000 habitantes y 603 víctimas.
- Conglomerados de homicidios se ubican en el Pacífico Central en algunos distritos de Quepos y Parrita; en la zona del Caribe en distritos de Limón y Matina; y en varios territorios de la Gran Área Metropolitana

El notable aumento en la tasa de homicidios no es un problema generalizado en todo el país. Un estudio realizado para el *Informe Estado de la Nación 2018* confirma que la distribución de los homicidios y el decomiso de narcóticos tienen patrones territoriales, que afectan en mayor medida distritos que son ya vulnerables a fragilidades sociales y ambientales.

El deterioro más notable en el ámbito social se dio en la seguridad humana durante el 2017. La tasa de homicidios alcanzó el máximo histórico de 12,2 casos por 100.000 habitantes y 603 víctimas; dicha cifra se considera una epidemia, según estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Las tasas por cantón evidencian que algunos duplican, triplican y hasta cuadruplican el promedio nacional.

En el marco de un convenio de colaboración entre el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el Programa Estado

de la Nación (PEN), se llevó a cabo un análisis de la tasa de homicidios a nivel de distritos, la cual constató la presencia de patrones territoriales en los homicidios y la incautación de drogas en el país. Los primeros ocurren en la Gran Área Metropolitana (GAM), la zona del Caribe y el Pacífico Central, en tanto que el decomiso de estupefacientes tiende a concentrarse en el área urbana de San José, en algunas localidades costeras de las regiones Pacífico Central y Brunca, así como en la Huetar Caribe y en la frontera con Nicaragua.

Este estudio a profundidad confirmó la existencia de conglomerados geográficos; es decir, que los homicidios y la incautación de drogas a nivel distrital no ocurren de forma aleatoria en el territorio, sino que lo que sucede en un distrito puede afectar áreas vecinas.

También, se determinó que los valores de una misma variable (homicidios o incautación de drogas), medidos en

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
69

CAPÍTULO 2  
ESTADO NACIÓN 2018

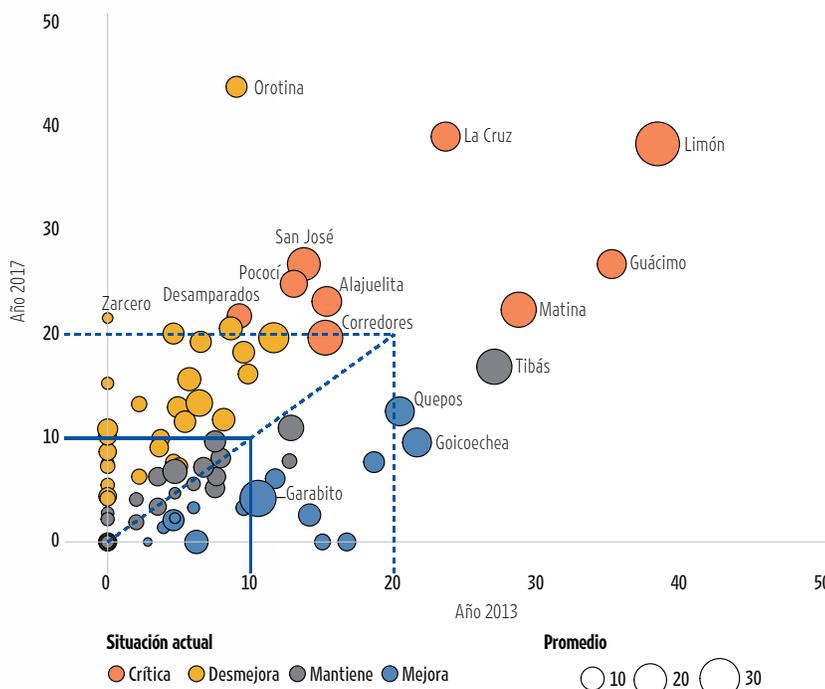
distritos cercanos entre sí, tienden a ser similares. En el caso de las tasas de homicidios por 100.000 habitantes se formaron tres conglomerados geográficos. El primero se ubica en el Pacífico Central, constituido por algunos distritos de Parrita y Quepos. El segundo se localiza en la Zona del Caribe, en distritos de Limón, Matina y Siquirres. El tercero incluye una serie de distritos de la GAM, con cuatro subregiones: Alajuelita y Desamparados, San José y Tibás, Goicoechea y La Unión (con otros aledaños), Alajuela (San Rafael, Desamparados y San Antonio).

Una vez que se comprobó que la incidencia de los homicidios varía en el territorio, se identificaron variables asociadas a esta problemática, tanto a nivel global (o nacional) como local (o distrital). Las variables que resultaron más significativas fueron la tasa de desempleo y los años de escolaridad, esta última con una relación inversa, es decir, a mayor escolaridad promedio del distrito, menores tasas de homicidios.

Los modelos distritales mostraron que el nivel de importancia de las variables cambia según el territorio. Por ejemplo, las políticas públicas para contrarrestar los homicidios en la zona del Caribe y en la GAM deberían enfocarse en los distritos más poblados y en la reducción del desempleo. Por el contrario, en la zona fronteriza del norte y en Guanacaste tendrían más efectividad medidas para disminuir la pobreza y dar mayores oportunidades educativas a la juventud. En la zona sur lo más importante sería aumentar la escolaridad promedio y dar prioridad a los distritos más urbanos. En resumen, se encontraron una diversidad de condiciones socioeconómicas que pueden explicar los homicidios y la incautación de drogas en Costa Rica.

Estos hallazgos sirven de insumo para que el abordaje de estas problemáticas priorice iniciativas en los territorios identificados, como una manera más eficaz de focalizar las políticas públicas.

**Tasa de homicidios dolosos, por cantón<sup>a/</sup>**  
(por 100.000 habitantes)



a/ El tamaño de la esfera representa el promedio del período 2003-2017. La situación actual se califica con base en la tasa del 2017, junto con la tasa promedio y el crecimiento interanual observado entre 2013 y 2017. La situación es crítica cuando se duplica (o más) el umbral establecido por la OMS, de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Informe *Estado de la Nación 2018* con datos del Poder Judicial.

## Casi uno de cada tres hogares es pobre por insuficiencia de ingresos, por el método multidimensional o por ambos

- En 2017, de los 460.000 hogares en pobreza: 11,4% era pobre por insuficiencia de ingresos, 10,1% sufría pobreza según el método multidimensional, y 8,7% por ambos métodos de medición.
- Pese a que se redujo en 1,4%, persiste una elevada desigualdad de ingresos en 2017, tanto a nivel nacional como en el contexto internacional.

En Costa Rica, el 30,2% de los hogares sufrió algún tipo de pobreza durante 2017. Para medir la pobreza, se utilizan dos métodos: la línea de ingreso y el método multidimensional. Por lo que los hogares considerados como pobres en una estimación no necesariamente lo son en la otra.

Sin embargo, al combinar la medición por insuficiencia de ingresos, el método multidimensional, o ambas mediciones, esto representa cerca de 1.696.000 personas que son consideradas como pobres.

Según el primer enfoque, una quinta parte de los hogares es pobre, lo que equivale a 1.092.403 personas. La extrema pobreza mostró una incidencia del 5,7% en 2017, esto quiere decir que los ingresos de 86.663 hogares y 306.510 personas se mantuvieron por debajo del costo de la canasta básica alimentaria. Por medio del método

multidimensional, la pobreza afectó a 1.138.768 personas, evidenciando disminuciones en casi todo el período para el cual se tienen datos (2005-2017).

Del total de hogares del país, un 8,7% es clasificado como pobre por los dos métodos, lo que representa un descenso de 0,8 puntos porcentuales con respecto al 2016. Un 11,4% es pobre solo por insuficiencia de ingresos y un 10,1% lo es por el enfoque multidimensional.

El *Informe Estado de la Nación 2018* señala que las personas en condición de pobreza por ambos métodos se asemejan a los multidimensionales en carencias relacionadas con educación, seguridad social y acceso a servicios en la vivienda; además, comparten con los pobres por insuficiencia de ingresos, los problemas del mercado laboral, las jefaturas femeninas sin pareja y los hogares que reciben algún subsidio público o beca para estudiar.

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
57CAPÍTULO 2  
ESTADO NACIÓN 2018

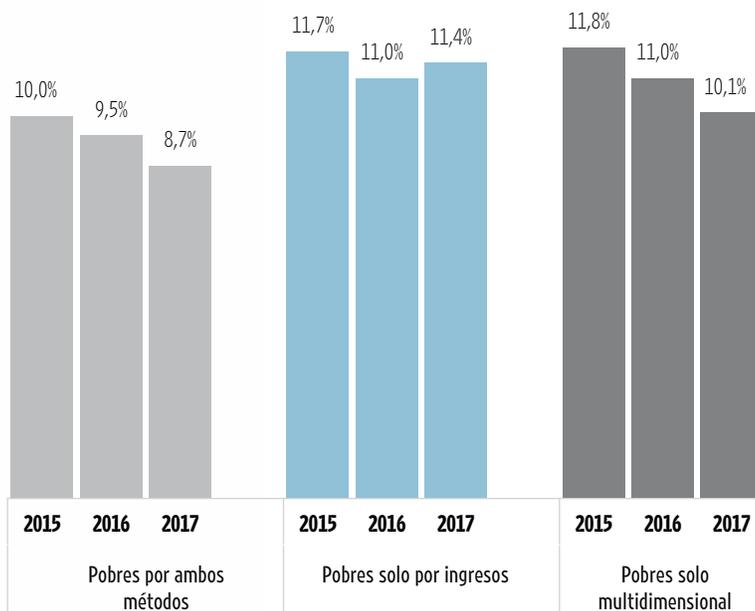
Por otra parte, el país mantiene una elevada desigualdad en el nivel de ingresos, a pesar de la reducción experimentada entre el 2016 y el 2017. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), el coeficiente de Gini (utilizado para medir la desigualdad en los ingresos) se redujo 1,4%, al pasar de 0,521 a 0,514. Este cambio se considera estadísticamente significativo, pero de muy bajo impacto, pues la desigualdad permanece elevada, tanto si se compara en la tendencia histórica como en el contexto internacional.

Las tendencias por zona y regiones muestran que, a inicios del siglo XXI, estas eran más equitativas a lo interno, con niveles por debajo del total del país, pero eran más heterogéneas entre sí, lo que incidía en un alto promedio nacional. Esta situación cambió, y actualmente casi todas ostentan niveles de desigualdad similares al total, lo cual

evidencia más desigualdad a lo interno de las regiones.

Costa Rica pasó de ser uno de los países más equitativos de la región latinoamericana, a estar en rangos similares al promedio. El crecimiento del coeficiente de Gini es evidente por década: 0,472 en los noventa, 0,503 en el período 2000-2009 y 0,516 en 2010-2017. En 2016 el país ocupó la posición 14 entre 18 naciones de América Latina y el Caribe. La reducción interanual de la desigualdad entre 2016 y 2017 no obedeció a razones positivas. Por un lado, los grupos más pobres fueron favorecidos de modo significativo por las transferencias sociales, mientras que el resto de la población vio decrecer sus ingresos, en especial los provenientes del trabajo. Es decir, esta baja se explica por una reducción en los ingresos de casi todos los hogares, junto con un incremento en los grupos más pobres.

### Porcentaje de hogares afectados por la pobreza, según método



Fuente: Informe Estado de la Nación 2018 con datos del INEC.

## Recortar los recursos de programas sociales por situación fiscal afectaría a los más pobres y vulnerables

- En caso extremo, si se eliminaran las transferencias monetarias, la pobreza extrema aumentaría hasta 4,2 puntos porcentuales y la total 3,6 puntos.
- El desafío que hoy enfrenta el Estado costarricense consiste en aplicar medidas de contención del gasto público sin afectar a las personas más vulnerables.

La difícil situación fiscal del país, con un déficit que alcanzó un 6,2% del PIB en 2017, podría imponer restricciones severas al financiamiento de los programas sociales; lo cual aumentaría la pobreza, afectando a las personas más desposeídas.

En el pasado Costa Rica cometió errores al enfrentar situaciones similares. En la crisis de deuda de la década de los ochenta se recortó la inversión en educación, lo que le costó al país una generación perdida por la baja escolaridad. Y a inicios del siglo XXI, las medidas de contención afectaron el financiamiento del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y otras instituciones sociales, al establecer topes al crecimiento de los gastos y la práctica de trasladar recursos en los últimos meses del año, lo que limitó el tiempo disponible para que las instituciones pudieran ejecutarlos.

Los países deben ser cautelosos al

abordar sus procesos de ajuste fiscal, pues no deben hacerlos a expensas de reducir las transferencias sociales, ya que estas tienen importantes costos, tanto en la producción, como en diversas medidas de inclusión social. Un estudio llevado a cabo para el *Informe Estado de la Nación 2018*, estimó las posibles repercusiones de una eventual política de contención del gasto en la incidencia de la pobreza total y la extrema.

El estudio determinó que si las transferencias en especie de los comedores escolares y los centros de cuidado se eliminasen, la pobreza extrema (como porcentaje de personas) aumentaría más de 1 punto porcentual, y la total casi 2. Esto equivale a 1.336 hogares y 91.798 personas.

Asimismo, se evidenció que si a las personas en pobreza, que dependen de los servicios y transferencias del Estado, se les retirara esta ayuda, el impacto sería

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

65

CAPÍTULO 2  
ESTADO NACIÓN 2018

aún más severo: la pobreza extrema aumentaría 3,6 puntos porcentuales y la total 2,1, lo que equivale a 102.459 personas. Al medir este indicador como porcentaje de los hogares, el aumento llegaría a 4,2 puntos porcentuales la extrema y 2,8 la total (41.835 hogares). Ante este contexto, el desafío que hoy enfrenta el Estado costarricense consiste en aplicar medidas de contención del gasto público sin afectar a los sectores más pobres y vulnerables (es decir, sin desfinanciar las políticas selectivas), para lo cual se requiere mejorar la eficiencia de los programas sociales y recortar el gasto público que no sea productivo.

Por otra parte, el seguimiento al tema de la inversión social pública (ISP), realizado también para este *Informe Estado de la Nación*, muestra que en 2017 este indicador tuvo un aumento real del 3,0% por persona con respecto al año anterior. Dicha variación interanual muestra desigualdades. Esta estuvo por encima del promedio en los rubros de educación, vivienda y territorio, y levemente por debajo en protección social.

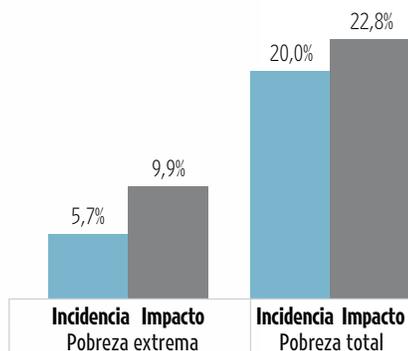
Por ejemplo, los servicios de educación crecieron 4,6%, favorecidos principalmente por la educación general

(preescolar, primaria y secundaria) y los incentivos para estudiar; les sigue vivienda y territorio (4,4%), explicado por los servicios municipales; protección social se incrementó un 2,6%, sobre todo por las pensiones contributivas de la CCSS, mientras que salud se mantuvo sin cambios (0,6%).

Los que exhibieron mayor expansión real parecen asociarse a grupos que tienen capacidad de organización e influencia, como servicios municipales y educación, en tanto que las bajas prioridades de crecimiento se relacionan con grupos que tienen debilidades de acción colectiva, como servicios de vivienda, salud pública y pensiones no contributivas.

Al comparar la estructura de la ISP por tipo de programa entre 2000 y 2017, resulta bastante rígida, con pocos cambios en su distribución. Los incrementos más significativos corresponden a los programas de educación, seguidos por las pensiones del régimen IVM de la CCSS y los servicios municipales. Por el contrario, pierden peso relativo la atención curativa, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, los servicios de vivienda, el suministro de agua y la formación profesional.

### **Incidencia de la pobreza e impacto que tendría la eliminación de las transferencias sociales<sup>a/</sup>. 2017**



a/ La incidencia es el porcentaje de pobreza actual. El impacto representa el porcentaje de pobreza que tendría el país si se eliminaran las transferencias monetarias del Estado.

*Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Mata y Trejos, 2018 con datos del INEC.

## SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

---

# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

**A** lo largo del 2017 y los primeros meses del 2018 la economía costarricense mostró una evolución adversa y, a corto plazo, las perspectivas en materia de oportunidades, solvencia y estabilidad económicas son negativas.

En el período bajo análisis se observó un enfriamiento de la mayor parte de los motores de crecimiento, que provocó una continua desaceleración de la economía y una reducción en los puestos de trabajo. La falta de iniciativa política del Gobierno y la incapacidad de los partidos representados en la Asamblea Legislativa para llegar a acuerdos fiscales, atizada por las presiones de los grupos de interés extraparlamentarios, profundizaron el deterioro de las finanzas públicas e incrementaron el sacrificio que debe realizarse en los próximos años para sanearlas. En un contexto que combinó desaceleración económica y agravamiento de la situación fiscal, leves alzas en los macroprecios (inflación, tipo de cambio y tasas de interés) provocaron efectos negativos para los hogares más pobres y la solvencia del Gobierno. Además, la depreciación cambiaria y el aumento en las tasas de interés generaron presiones adicionales sobre el endeudamiento público y privado. En síntesis, pequeñas variaciones en los macroprecios debilitaron la solvencia de los hogares, las empresas y el Gobierno.

La delicada situación actual evidencia la estrecha relación que existe en el país, entre las oportunidades, la estabilidad y la solvencia. Hay un vínculo directo y recíproco entre el crecimiento económico, el empleo y el desbalance fiscal: la desaceleración de la economía afectó la recaudación e incrementó el peso de la deuda con respecto a la producción. Al mismo tiempo, un mayor deterioro en la solvencia de las finanzas públicas limitó el dinamismo de la economía y la generación de puestos de trabajo, pues frenó el crédito y la inversión pública. Además, el alza en las tasas de interés y la menor disponibilidad de recursos enfriaron el consumo y la inversión privada. En este escenario, los pequeños aumentos en la inflación y las tasas de interés, así como la depreciación del tipo de cambio, que tuvieron lugar en 2017 y que en otros momentos podrían haber pasado mayormente desapercibidos, afectaron de modo negativo las finanzas públicas y el sector real. Lo contrario es también cierto: un nuevo deterioro de la situación fiscal tendrá un impacto adverso en los macroprecios y el crecimiento económico.

En 2017 se desaceleraron todos los componentes de las demandas interna y externa, salvo la del Gobierno General. Como se dijo, la ralentización de la economía tuvo consecuencias en la generación de oportunidades, no solo para las empresas, sino también para las personas, pues se registró la mayor pérdida de empleo de las dos últimas décadas, que afectó a los grupos más vulnerables de la población: los trabajadores no calificados y los ocupados de la "vieja economía".

Al mismo tiempo, el déficit fiscal llegó a representar un 6,2% del PIB, el nivel más alto de los últimos diez años. La falta de acuerdos y limitaciones estructurales del sistema político generaron que, una vez más, el país pospusiera la implementación de cambios. Esta postergación tiene un costo, y para la sociedad costarricense significa un aumento en el sacrificio requerido, que para el 2017 se estima en un 5,1% del PIB. Un ajuste de esta magnitud puede tener efectos recesivos, por lo que el diseño de la reforma resulta crucial. Cada elemento que se incluya o excluya en el proyecto de ley será determinante para su éxito o fracaso. En sucesivas ediciones este Informe ha abogado por una iniciativa que incluya cambios simultáneos en la estructura y el nivel de los ingresos y gastos públicos, así como una mejora en la gobernanza fiscal.

Este capítulo aporta evidencia sobre varias de las dificultades estructurales que enfrenta Costa Rica para generar mejoras sustantivas en desarrollo humano sostenible en los próximos años. Por un lado, el cambio en la estructura por edades de la población comenzó a disminuir la mano de obra disponible en los segmentos más jóvenes. Sin embargo, las políticas públicas no han logrado avances en la incorporación de este grupo al mercado laboral, a pesar de su mejor perfil educativo y al hecho de que es la generación que deberá sostener con sus aportes fiscales a una de las poblaciones de adultos mayores más grandes de la historia nacional. Así, la tasa de desempleo como variable agregada dice muy poco sobre el mercado laboral, en especial para los más jóvenes, debido a que los cambios en el crecimiento poblacional y la disposición a trabajar pueden contrarrestar el efecto de las pérdidas en el empleo. Eso es precisamente lo que sucedió en 2017, cuando se registró una de las más severas reducciones de puestos de trabajo, sin que hubiese mayor variación en la tasa de desempleo.

Otro de los grandes desafíos del país es el derivado del vínculo entre la dualidad del sistema económico y la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos. Actualmente, la mitad de esa desigualdad se explica por las diferencias estructurales en la producción. Un mayor crecimiento económico, el fortalecimiento de la productividad, el aumento de los encadenamientos en los sectores que los análisis especializados identifican como impulsores y clave, y una mayor calificación educativa de la fuerza de trabajo, podrían reducir las brechas de ingreso.

Estos resultados muestran la importancia de contar con una política de empleo que eleve la calificación de los ocupados y amplíe los canales de intermediación laboral. Además, para mejorar la distribución de la riqueza son necesarias una estructura tributaria progresiva y una reforma que elimine los vacíos legales que facilitan la evasión y elusión fiscales. Por último, es preciso fortalecer las instituciones públicas dedicadas a la atención del mercado interno, en el marco de una política de desarrollo productivo y un proceso de simplificación de los trámites para la puesta en marcha de nuevos emprendimientos.

## Principales hallazgos

- En 2017 la economía costarricense creció un 3,2%, cifra menor a la de 2016 y al promedio de los últimos diez años. Todos los componentes de la demanda, con excepción del gasto del Gobierno General, redujeron su dinamismo.
- En el mismo año, las exportaciones de servicios reportaron un crecimiento de 3,5%, inferior al 13% de 2016 y al promedio de la última década.
- En 2017 se registró la mayor pérdida de empleo de los últimos veinte años: 30.645 puestos de trabajo. Esta reducción se concentró en los grupos más vulnerables: personas no calificadas, microempresas, jóvenes de entre 15 y 35 años y mujeres.
- Pese a la pérdida de puestos de trabajo, la tasa de desempleo se mantuvo estable, debido a una reducción en la participación laboral y en el crecimiento de la población.
- La desigualdad por ingresos entre los ocupados disminuye cuando aumentan la productividad, la proporción de mano de obra calificada y el porcentaje de valor agregado que generan sectores con encadenamientos clave e impulsores.
- En 2017 se observaron leves aumentos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés (conocidos como macroprecios). En un contexto de desaceleración, esto limita aun más el consumo, la inversión y la generación de oportunidades.
- Con respecto al PIB, Costa Rica alcanzó un déficit fiscal de 6,2% y una deuda pública de 49%.
- El ajuste requerido para sanear las finanzas públicas se estima en 5,1% del PIB, cifra muy superior a la calculada en 2016.
- En 2017 se incrementaron los riesgos internos, como la mayor emisión de deuda a tasa variable, en moneda extranjera y con vencimientos en el corto plazo.

## Novedades del capítulo

Se estudia la **gestión de la deuda del Gobierno Central** y los riesgos que en esta materia se han asumido en los últimos años.

Se analiza la **desigualdad entre ramas de actividad y las variables de la estructura productiva** que aumentan las brechas de ingresos entre los ocupados.

Se examina la **evolución del tipo de cambio real** y los principales factores que han generado apreciaciones en este indicador.

Se identifican las **diferencias en el impacto de los aumentos de precios** según el nivel de ingreso de los hogares.

Se describe el **desempeño de las distintas generaciones en el mercado laboral**, de acuerdo con la tendencia de nacimientos y el cambio demográfico.

Se analizan los **factores que inciden** sobre los cambios en la tasa de desempleo de la población de entre 18 y 24 años

## Desaceleración de motores de crecimiento con pérdida histórica de puestos de trabajo

- El 2017 registró la mayor pérdida de empleo de los últimos veinte años: más de 30.000 puestos de trabajo, concentrados en trabajadores no calificados, microempresas, jóvenes y mujeres.
- Las exportaciones de servicios reportaron un leve crecimiento de 3,5% durante 2017, inferior al 13,3% de 2016 y al promedio de la última década (9,6%).

El consumo de los hogares, la inversión y las exportaciones de bienes y servicios, principales motores de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) costarricense, experimentaron un enfriamiento a lo largo del 2017, ocasionando una de las mayores pérdidas de puestos de trabajo de los últimos veinte años, que perjudicó a los grupos más vulnerables de la población.

Según señala el *Informe Estado de la Nación 2018*, la economía costarricense se caracteriza por tener bajos encadenamientos productivos y multiplicadores de empleo, lo que dificulta la generación de puestos de trabajo. La desaceleración económica del 2017 agudizó los efectos de dicha limitación estructural, al disminuir los principales componentes de las demandas interna y externa del PIB, indicador que cayó por debajo del promedio de los últimos diez años (crecimiento de 3,2%), ratificando la debilidad de las bases de este crecimiento.

La evolución de la demanda interna mostró un deterioro, como se mencionó

previamente, en la que convergieron una fuerte baja del consumo de los hogares costarricenses (su crecimiento disminuyó en más de un punto porcentual, hasta situarse en 2,6%), una caída en la inversión (-3,1%), con un aumento en el consumo del Gobierno General. La pérdida de dinamismo del consumo privado es muy relevante, pues se trata de uno de los mayores impulsores de la economía y representa casi la mitad (48%) de la demanda total.

Por su parte, las exportaciones de bienes han sido una fuente importante de divisas y dinamismo económico; no obstante, en 2017 disminuyeron su crecimiento, el cual fue del 7,1%, por debajo del nivel del año anterior (7,4%). Durante este año, según cifras de la balanza de pagos, las exportaciones de servicios reportaron un crecimiento de 3,5%, inferior al 13,3% de 2016 y al promedio de la última década (9,3%). Esta fuerte reducción se explica principalmente, por la desaceleración de los tres principales servicios de exportación: viajes (4,3%), telecomunicaciones (4,9%) y servicios empresariales (3,5%).

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
102

CAPÍTULO 3  
ESTADO NACIÓN 2018

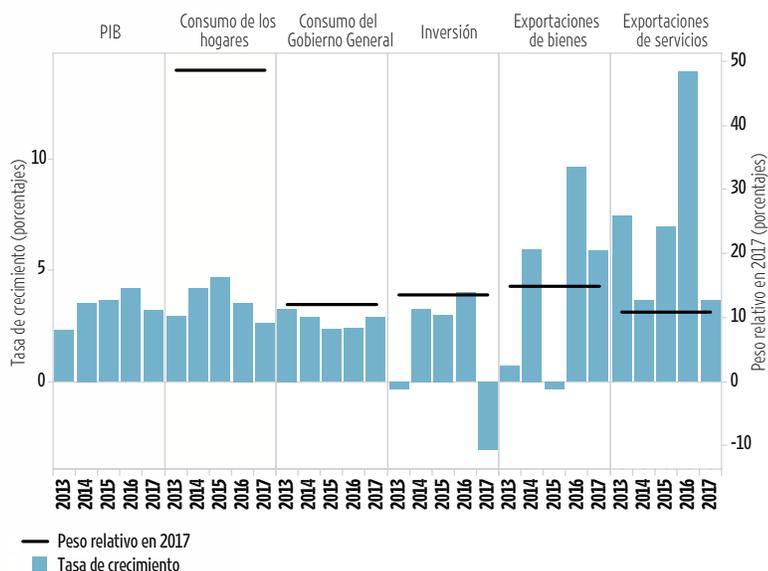
La disminución del consumo de los hogares también pone en riesgo a las empresas, especialmente las más pequeñas, cuyas ventas tienden a estar más vinculadas a ese gasto. El 75% del parque empresarial costarricense se dedica al turismo y el comercio, siendo esta última una de las actividades con los niveles de productividad más bajos; por lo que, las empresas de este sector tienen menor capacidad para enfrentar las presiones cambiarias y los aumentos en las tasas de interés.

Este acelerado enfriamiento de los motores de crecimiento del PIB (excepto la del Gobierno General), provocó la disminución histórica de un poco más de 30.000 puestos de trabajo, una de las más altas de las últimas dos décadas. Dicha reducción afectó principalmente a los grupos más vulnerables de la población: trabajadores no calificados, microempresas, jóvenes de entre 15 y 35 años y mujeres. En el último quinquenio los jóvenes fueron el grupo más excluido en materia de oportunidades laborales.

Según ramas productivas, esta pérdida de empleo se concentró específicamente en el comercio, la agricultura y la manufactura. En 2017, la denominada vieja economía (sectores agrícolas e industriales tradicionales) perdió 13.542 puestos de trabajo. En la nueva economía (servicios, zonas francas, sector no tradicional) el sector de nuevos servicios generó 12.708 empleos, pero ello fue contrarrestado por las bajas en las zonas francas y la agroexportación no tradicional (6.206 y 5.418, respectivamente), de modo que, en términos netos, se crearon apenas 1.174 plazas. Por último, en los servicios de apoyo la caída fue de 15.129 empleos, en los puestos en comercio y servicios no especializados.

Ante esta situación, la falta de una política de reactivación económica, de una política de empleo y de desarrollo productivo reduce aún más las posibilidades de que el panorama mejore en los próximos años, y de esta manera, lograr mejoras en la generación de oportunidades.

### Variación interanual real y peso relativo<sup>a/</sup> de los componentes de la demanda del PIB. 2013-2017



a/ El peso relativo se refiere a la proporción del total del valor agregado que representa cada rubro. Los datos corresponden a las Cuentas Nacionales publicadas en febrero de 2018.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* con datos del BCCR.

## Jóvenes con pocas oportunidades laborales pese al decrecimiento de la población

- Proceso de envejecimiento de la población reduce la cantidad de jóvenes que salen a buscar trabajo.
- Si la demografía es lo que único que cambiara en Costa Rica, la tasa de desempleo se reduciría un 5% para 2024 y un 10% para 2039.

La reducción en la tasa de desempleo de los jóvenes entre 2016 y 2017 no se debe a una mejora en las oportunidades laborales, las cuales son insuficientes, sino más bien a modificaciones en la participación laboral y el cambio demográfico.

El *Informe Estado de la Nación 2018* afirma que la dinámica económica no es el único factor que incide en el desempleo, ya que la demografía también afecta la disponibilidad de mano de obra. Un acelerado crecimiento de la población presiona al alza las tasas de desempleo; sin embargo, conforme avanza el envejecimiento esas presiones disminuyen e incluso, eventualmente, se comenzará a reducir el número de personas en edad de trabajar.

Al considerar la influencia de los factores demográficos sobre la oferta de mano de obra en el mercado laboral, se denota que esta es significativa. Por ejemplo, al proyectar el desempleo bajo el supuesto de que lo único que cambia es la estructura de la población por edad, mientras que todo lo demás se

mantiene constante, esta estimación revela que si en Costa Rica lo único que cambiará es la demografía, la tasa total se reduciría un 5% para 2024 y un 10% para 2039.

Con el proceso de envejecimiento de la población, se reduce la cantidad de personas que salen a buscar trabajo. Al haber una menor incorporación de personas al mercado laboral, la tasa de desempleo tiende a bajar, ya que hay menos jóvenes activos.

El factor demográfico se ha manifestado especialmente en los jóvenes de entre 18 y 24 años. Esta población comenzó a descender alrededor de 2014, lo cual muestra que tanto la menor participación laboral, como la demografía podrían estar favoreciendo que la tasa de desempleo de los más jóvenes disminuya.

Además del cambio demográfico, un estudio realizado para este *Informe Estado de la Nación 2018* revela otros dos factores que influyen en las variaciones de las tasas de desempleo de los

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
116

CAPÍTULO 3  
ESTADO NACIÓN 2018

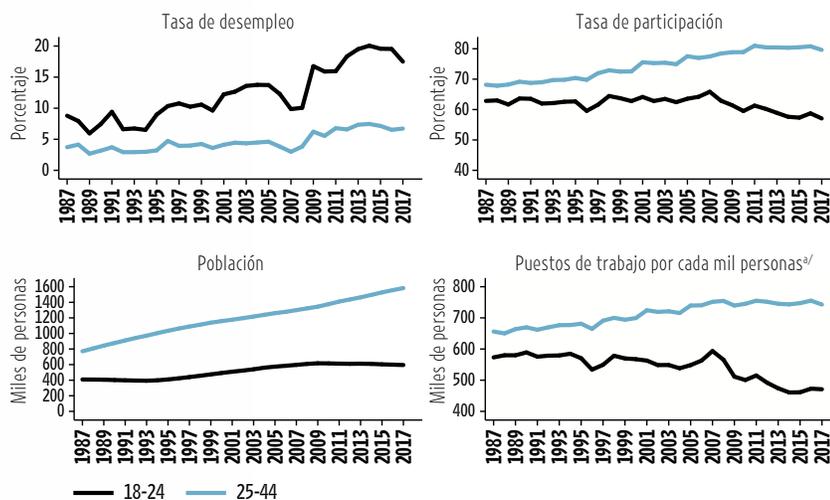
más jóvenes: la generación de puestos de trabajo y la disposición a trabajar. La primera es medida como el número de ocupados que registran las encuestas de hogares del INEC, donde una reducción en las oportunidades laborales aumenta el desempleo; y la segunda evidencia que cuanto menor sea la proporción de personas que busca trabajo, menores serán las presiones sobre la tasa de desempleo.

Este estudio señala que, entre 2016 y 2017, la tasa de desempleo de los jóvenes se redujo, pero no como resultado de mayores oportunidades laborales. En este periodo, la economía tuvo una

severa pérdida de puestos de trabajo, si hubiera sido solo por este factor, en 2017 dicha tasa más bien habría aumentado. Sin embargo, en ese lapso la población de entre 18 y 24 años decreció, al mismo tiempo que se redujo la disposición a trabajar. Todo ello tuvo un efecto neto de disminución en el desempleo.

La principal conclusión de este análisis es que, dado el proceso de cambio demográfico que vive Costa Rica, la tasa de desempleo total es un indicador agregado que dice muy poco si no se consideran otros factores subyacentes.

### Evolución de indicadores seleccionados, según grupos de edad



a/ Se muestran el número de puestos de trabajo por cada mil personas en cada grupo de edad.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* con datos del INEC.

## Incrementa significativamente la complejidad, magnitud y repercusiones del ajuste fiscal

- Ingresos tributarios solo aumentaron un 5,4% en 2017, la cifra más baja desde la recesión económica de 2009.
- En 2017 Costa Rica alcanzó una deuda pública de 49% del PIB y un déficit fiscal de 6,2%, nivel más alto en la última década.

La falta de acuerdos y limitaciones del sistema político generaron que el país pospusiera la urgente implementación de cambios con respecto al tema fiscal; por lo que esta postergación provocó un aumento en la magnitud, la dificultad y repercusiones de una reforma fiscal que permita tener finanzas sostenibles.

El costo de dicha inacción es alto para la sociedad costarricense, al implicar un aumento en los sacrificios requeridos y al agudizar la desaceleración de la economía. Además, un ajuste fiscal mal concebido afectará el consumo y la recaudación tributaria, y por consiguiente, tendrá un elevado costo social y económico.

Según señala el *Informe Estado de la Nación 2018*, Costa Rica alcanzó el desbalance financiero más alto desde 1980 en 2017, con un déficit fiscal de 6,2% del PIB, que incrementó el deterioro de las finanzas públicas. En dicho año, la mitad de este desequilibrio se explicó por la falta de ingresos para cubrir los gastos básicos sin incluir intereses, y la otra mitad correspondió al pago de

intereses de la deuda ya adquirida en el pasado. Cabe recordar que la falta de solvencia y la ausencia de una reforma fiscal provocan que el país se endeude aún más, y que esté más vulnerable a mayores presiones derivadas de las tasas de interés.

La deuda, como porcentaje del PIB, es un dato que permite estimar el grado de compromiso del Gobierno de acuerdo con los recursos disponibles. Cuanto mayor sea este indicador, menos posibilidades tiene el país de pagar sus obligaciones. En 2017 la deuda representó un 49% del PIB, lo cual significó un incremento de cuatro puntos porcentuales con respecto al 2016.

El Informe 2018 reitera que, si no se aprueba una reforma fiscal en el corto plazo, la sociedad costarricense recibirá el bicentenario de su independencia con una deuda cercana al 70% del PIB y un déficit financiero del 10%.

Un estudio realizado para este Informe estimó que el ajuste requerido para estabilizar el crecimiento de la deuda

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

113

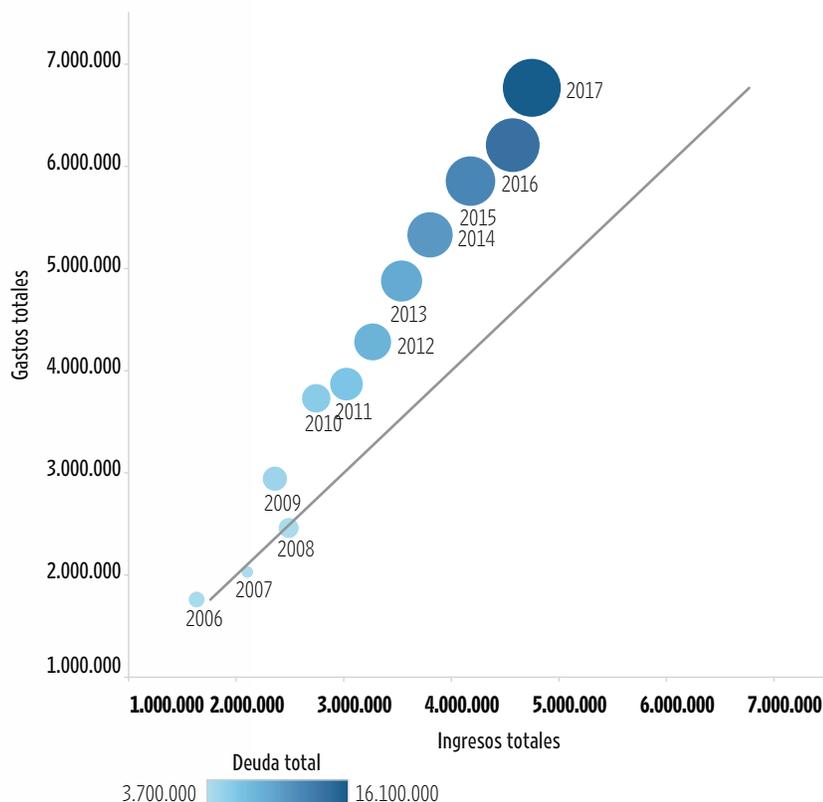
CAPÍTULO 3  
ESTADO NACIÓN 2018

depende de cuatro factores: el costo de pedir prestado (tasa de interés real), el tamaño de la deuda adquirida en el pasado, déficit primario (dinero que hace falta para cubrir los compromisos que no son intereses), y el crecimiento real de la economía. La investigación revela que, si las tres primeras variables aumentan, se amplía el ajuste requerido. Entre 2016 y 2017, todos los factores determinantes de la corrección fiscal tuvieron un comportamiento desfavorable: aumentaron la deuda, el déficit primario y la tasa de interés real, al tiempo que la economía se desaceleró. Al 2017, el ajuste necesario para sanear las finanzas públicas fue de 5,1% del PIB, 1,9 puntos porcentuales por encima de lo estimado el año anterior.

También, al experimentar una mayor desaceleración económica, disminuyen los recursos disponibles para que el país cumpla con sus compromisos. Por ello, en el diseño de una reforma fiscal se deben evitar políticas que resulten muy recesivas y que empeoren aún más la solvencia del Gobierno.

Otro de los factores que es determinante para lograr el ajuste requerido para sanear las finanzas públicas es el gasto del Gobierno. En 2017 este indicador creció un 9,1%, muy por encima del nivel registrado en 2016 (6,1%) y representó un 21% del PIB. En los últimos tres años, la distribución del gasto se ha mantenido relativamente constante; el 87% se concentra en tres rubros:

### Relación entre los ingresos y gastos totales del Gobierno Central<sup>a/</sup>, según tamaño de la deuda<sup>b/</sup> (millones de colones)



a/ La línea diagonal muestra el escenario en el que los ingresos son iguales al gasto público. Niveles por encima de la diagonal se interpretan como niveles de gasto mayor al ingreso.  
b/ El tamaño y color de las burbujas refleja el nivel de la deuda pública del Gobierno Central.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Jiménez-Fontana, 2018 con datos del INEC.

transferencias (37%), remuneraciones (34%) e intereses (15%).

Por su parte, los ingresos tributarios es otro de los componentes que genera presiones sobre el déficit fiscal. Un menor crecimiento de la recaudación afecta de modo negativo la solvencia de las finanzas públicas. En 2017 los ingresos vía impuestos se expandieron un 5,4%, la cifra más baja desde la recesión de 2009. Este hecho está asociado a la desaceleración de la economía, dado que la reducción del consumo de los hogares y las ventas de las empresas disminuye, a su vez, la recaudación de impuestos. Además, las medidas administrativas implementadas en los años posteriores a la crisis no fueron suficientes, ya que estas tienen un margen de acción limitado.

Tal y como se mencionó anteriormente,

las finanzas públicas del país atraviesan un momento crítico en su historia: los ingresos son insuficientes para cubrir el acelerado crecimiento del gasto, lo cual ha obligado al Gobierno Central a financiarse mediante el endeudamiento. Dada la gravedad del problema, el margen de maniobra es muy limitado, por lo que una adecuada gestión de la deuda es determinante para reducir las presiones que genera el déficit fiscal sobre el crecimiento de la economía.

Dado los riesgos que enfrenta la economía costarricense, es evidente la urgencia de actuar rápidamente para corregir el problema estructural de las finanzas públicas. Será necesario desplegar mayores esfuerzos para evitar que la reforma fiscal tenga efectos recesivos, por ejemplo: incluir en la agenda fiscal acciones específicas para fortalecer y reactivar el crecimiento económico.



## Presiones sobre el tipo de cambio, tasas de interés e inflación afectan a hogares, empresas y Gobierno

- Tipo de cambio mantuvo tendencia al alza entre junio de 2016 y 2017: pasó de 544 a 580 colones por dólar.
- La inflación afecta en mayor medida a las poblaciones de menores ingresos.

Las alzas experimentadas de forma simultánea en los niveles de inflación, en el tipo de cambio y en las tasas de interés (conocidos como macroprecios) afectaron la economía costarricense durante 2017, debilitando la solvencia de los hogares, las empresas y el Gobierno.

En un contexto adverso de desaceleración económica y de desbalance fiscal, el Informe *Estado de la Nación 2018* afirma que el aumento paralelo de estos macroprecios es aún más grave para las finanzas públicas, ya que la falta de solvencia también limita la generación de oportunidades de la economía.

Uno de los principales indicadores que se utiliza para monitorear la estabilidad de la economía es la tasa de inflación, medida como las variaciones interanuales del índice de precios al consumidor (IPC). Entre 2014 y 2015, la autoridad monetaria se vio favorecida por las bajas presiones internacionales que se derivan del costo de las materias primas y las tasas de interés. Sin embargo, desde 2016 el precio internacional del petróleo muestra una

tendencia creciente, que impacta gran parte de los precios de bienes y servicios consumidos en el país.

En 2016 y 2017 la inflación aumentó de 0,77% a 2,57%. Los rubros que más contribuyeron al aumento de los precios fueron: los servicios de salud, educación, alimentos y bebidas, alquiler de vivienda y transporte.

El Informe 2018 destaca que las variaciones en los precios no impactan a todos los hogares en la misma medida, pues ello depende de los bienes y servicios que consume cada uno. Por ejemplo, los hogares de ingreso alto dedican una mayor proporción de su consumo al transporte, mientras que las familias de menores ingresos gastan más en alimentos.

De acuerdo con una investigación realizada, los incrementos de precios en 2017 afectaron en mayor medida a las familias de menores ingresos, para las cuales la variación pasó de -0,11% a 2,32%; los aumentos en el costo de los alimentos explican 1,1 puntos porcentuales de este cambio. A su vez, los precios del transporte fueron los que

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
100CAPÍTULO 3  
ESTADO NACIÓN 2018

más elevaron el costo de la canasta de consumo de los hogares de mayor ingreso. Estos resultados confirman que la inflación tiende a incidir más fuertemente en las poblaciones de menores ingresos.

El segundo macroprecio relevante para la valoración de la estabilidad monetaria es el tipo de cambio, el cual mantuvo una tendencia al alza entre junio de 2016 y 2017. En ese período el colón se depreció aproximadamente un 6%, al pasar de 544 a 580 por dólar; no obstante, este aumento se revirtió parcialmente en el segundo semestre de 2017 y principios de 2018.

El incremento en el tipo de cambio se explica, en parte, por una mayor demanda de dólares para cubrir el alza en los precios del petróleo, así como por un aumento en las reservas de dólares que mantienen los intermediarios cambiarios. En respuesta a esta situación, la autoridad monetaria intervino vendiendo dólares para suplir el exceso en la demanda, lo cual resultó en una pérdida de reservas internacionales netas (RIN).

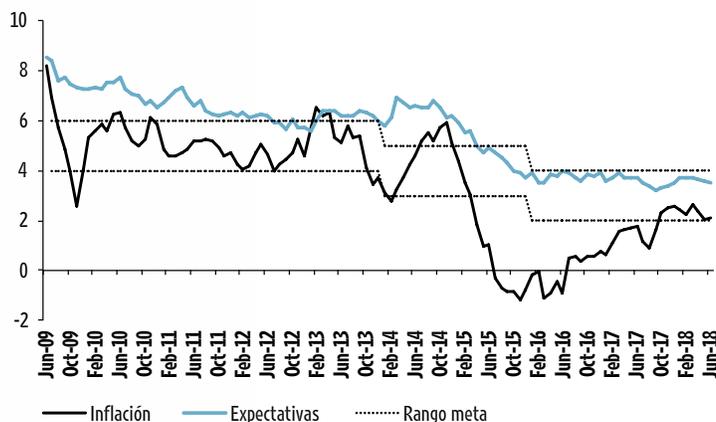
Por otra parte, el costo de solicitar créditos para el consumo de los hogares y para invertir se elevó. Debido a la desaceleración de la economía, mayores presiones en las tasas de interés podrían reducir aún más el consumo de los hogares y las empresas.

Las variaciones en las tasas de interés generaron un encarecimiento del crédito en colones y dólares y, por ende, una caída en el endeudamiento. Entre 2016 y 2017, la tasa de crecimiento interanual del crédito se redujo de 14% a 12% en colones y de 11% a 3% en dólares. Los hogares que tienen préstamos en dólares, pero no ingresos en esa moneda se vieron especialmente afectados por la combinación del alza en la tasa de interés con la depreciación cambiaria, lo que disminuyó su capacidad de pago. El encarecimiento de los préstamos profundizó la disminución del crecimiento económico, esto debido a que el crédito es una fuente que impulsa el consumo de los hogares y la inversión de las empresas.

A pesar de las oscilaciones en estos indicadores en 2017, el Banco Central de Costa Rica logró mantener la estabilidad monetaria y cambiaria; no obstante, esto no fue suficiente para contrarrestar la desaceleración económica, y lograr mejoras en la generación de oportunidades laborales y empresariales.

En un contexto de bajo crecimiento económico, las ventas tienden a disminuir, lo cual afecta al Gobierno, ya que gran parte de la recaudación de impuestos proviene de las ventas del país; es decir, una menor ganancia por parte de las empresas equivale a menos impuestos para Costa Rica.

**Tasa de inflación<sup>a/</sup>, expectativas inflacionarias y rango meta (porcentajes)**



a/ La tasa de inflación se mide como la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC).

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Krause, 2018 con datos del BCCR.

## El 51% de desigualdad en ingresos se explica por brechas en la estructura productiva

- Mayor proporción de mano de obra calificada y el aumento en la productividad disminuyen la desigualdad por ingresos.
- Los sectores con encadenamientos impulsores y claves presentan mayores multiplicadores de empleo, más oportunidades laborales y podrían reducir las brechas de ingresos entre ocupados.

La creciente desigualdad que se presenta en la distribución de los ingresos en el país se explica por las brechas que se muestran actualmente, entre un conjunto de factores relacionados con la estructura productiva.

En el país los sectores más modernos de la economía generan pocas oportunidades de empleo, pero mejor remuneradas, mientras que los más tradicionales ofrecen mayores opciones para personas con baja calificación, pero con bajos salarios. Dicha situación sugiere que las brechas productivas están relacionadas con las diferencias de ingresos entre las personas ocupadas.

Un estudio especial realizado para el *Informe Estado de la Nación 2018* determinó que entre 1990 y 2017, la mitad de la desigualdad de ingresos entre los ocupados (51%) se explicó por las diferencias salariales existentes dentro y entre ramas de actividad, mientras que el resto es atribuible a otro tipo de diferencias, como sexo, edad y ubicación geográfica, entre otros.

El aporte proveniente de las ramas de actividad no se mantuvo constante, sino que aumentó a inicios del siglo XXI: pasó de representar el 49% de la desigualdad, al 53%.

La investigación también confirmó que la desigualdad dentro de las ramas disminuye cuando las siguientes variables aumentan: crecimiento del PIB, productividad, porcentaje de mano de obra calificada (secundaria completa o más) y proporción del valor agregado en sectores con encadenamientos clave e impulsores.

Cabe resaltar que los avances en el crecimiento de la economía y la productividad reducen la desigualdad, cuando ocurren de forma sostenida por al menos cuatro años. Este hallazgo tiene una implicación trascendental para la política pública, ya que el estímulo a una mejora generalizada en la productividad es favorable para el desarrollo humano del país.

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
121CAPÍTULO 3  
ESTADO NACIÓN 2018

Otro de los resultados que se destaca en este estudio es que los distintos encadenamientos productivos tienen efectos diferenciados. Cuando aumenta el valor agregado en los sectores clave e impulsores la desigualdad disminuye; por el contrario, cuando se expanden los encadenamientos de tipo estratégico crecen las brechas por ingreso. Una posible explicación de este fenómeno es que los sectores con alta capacidad de arrastre (impulsores y clave) son los que presentan mayores multiplicadores de empleo, lo cual podría significar que un aumento en la producción de estos sectores puede reducir la desigualdad.

Además, las mejoras en materia educativa son otro importante factor que considerar. La escasez de mano de obra calificada incrementa las remuneraciones para este grupo de la población, lo que a su vez aumenta las brechas de ingreso.

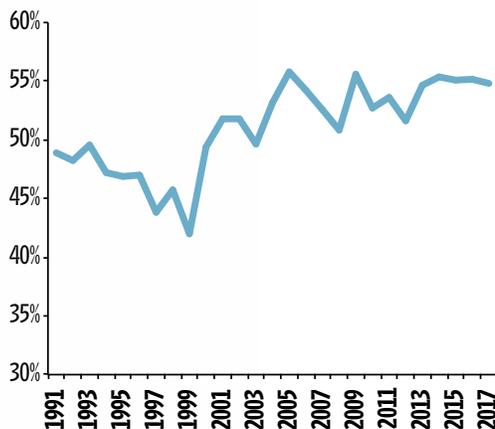
Al realizar un análisis sobre las variables que podrían generar mayores reducciones en las diferencias de ingreso, se construyó una serie de escenarios modificando en un 1% todas las variables explicativas, para así determinar, en cada caso, el cambio porcentual en la desigualdad. Se encontró que las disminuciones más significativas pro-

vienen de aumentos en la calificación de la mano de obra y la productividad.

Ante un aumento en la proporción de personas calificadas, la mayor reducción de la desigualdad se daría en las actividades de información y comunicación, administración pública y enseñanza. Por su parte, el incremento de la productividad lograría importantes disminuciones en los servicios de electricidad y las actividades financieras: en los primeros el coeficiente de Gini bajaría 0,15% y en las segundas 0,13%. Por último, al expandirse la producción con encadenamientos clave e impulsores, los segmentos más beneficiados serían la manufactura y el comercio.

Estos hallazgos confirman la urgencia del país para diseñar programas de formación profesional y técnica, acordes con las destrezas requeridas para mejorar la productividad en las ramas que tienen encadenamientos clave o impulsores. Asimismo, el objetivo de las políticas de desarrollo productivo debe ser la superación de la heterogeneidad estructural, mediante el incremento de la productividad (a través de mejoras en la educación y la capacitación) y una vinculación más estrecha de las actividades destinadas a la exportación y el mercado interno.

#### Aporte de las brechas de ingreso a la desigualdad<sup>a/</sup>, según diferencias entre ramas de actividad



a/ Medida por el coeficiente de Gini a partir de los ingresos de la ocupación principal.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Meneses et al., 2018 con datos del INEC.

## SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

---

# Armonía con la naturaleza

Costa Rica no ha resuelto qué lugar ocupa el ambiente en su agenda de desarrollo. Pese a que se autoidentifica como un ‘país ecológico’ y tiene grandes logros en materia de conservación, la forma en que gestiona y protege su patrimonio natural no es, en términos globales, sostenible. Como era de esperada esta situación, en 2017 se profundizaron las tensiones entre los esfuerzos que impulsan el crecimiento económico, y el débil papel que tiene la sostenibilidad ambiental como criterio de base en ese proceso. Una vez más el desempeño nacional en este campo mostró avances en herramientas normativas, de política y de información, pero también evidenció que las tareas de control o reducción de impactos ambientales no acompañan, de manera efectiva, las actividades productivas y el comportamiento de la población en el uso del territorio y sus recursos. La principal razón es que, para lograr ese objetivo, primero es necesario ordenar el marco legal e invertir –con prioridad política– en capacidades institucionales para hacerlo cumplir, en conexión con los aspectos sociales y económicos del desarrollo humano.

Estas tensiones se expresan en varios ámbitos. En primer lugar, el Estado costarricense tiene una gran capacidad para aprovechar el territorio y sus recursos naturales a fin de generar servicios de amplio acceso, que impulsan el desarrollo humano, pero muchas limitaciones para reducir los efectos negativos de ese uso y para que su economía y vida en sociedad sean ambientalmente sostenibles. En segundo término, las ‘apuestas territoriales’ que a lo largo del tiempo han concretado y transformado el uso del suelo, tampoco han sido acompañadas de herramientas para hacerlas sostenibles. Además, una institucionalidad dispar reproduce, precisamente, el desencuentro entre las prioridades del crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. Las entidades encargadas de manejar recursos naturales para brindar servicios públicos tienen las mayores capacidades técnicas y financieras, en tanto que las enfocadas en el cuidado de esos recursos, o en controlar y minimizar los impactos de las actividades productivas, son débiles.

La búsqueda de la sostenibilidad, tomada seriamente, se hace cada vez más complicada y demanda mayores esfuerzos. Entre las acciones necesarias destacan el rediseño de la institucionalidad, la aceptación de la idea del ordenamiento territorial por parte de los actores económicos, y la asignación de una mayor prioridad financiera y política a este tema. Es impostergable que las dimensiones social, económica y ambiental se integren de manera clara en la forma de concebir el desarrollo humano; ninguna está aislada de las otras, pero a lo largo del tiempo las consideraciones ambientales han sido relegadas, hasta el punto de poner en riesgo la base material misma de ese desarrollo.

### Principales hallazgos

- La matriz energética sigue dependiendo de los hidrocarburos (72%), cuyo uso se incrementó un 25% entre 2008 y 2017.
- Aumentó la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas: pasó de 8,2% en 2016 a 14,4% en 2017.
- En una medición sobre sus prácticas ambientales, personas encuestadas en 2017 mostraron una brecha amplia con la situación ideal, es decir, aquella en que se realizan todas las prácticas de manera sostenible. El promedio es de 51 puntos sobre 100.
- En 2017 se registraron 26 acciones colectivas sobre temas ambientales. Aunque ello significó un descenso tras siete años de alta conflictividad, la cifra se mantiene alta como proporción del total de protestas del país.
- De 164 distritos de la GAM, 28 ya tienen urbanizado más del 85% de su territorio.
- De los 81 cantones del país, 42 tienen planes reguladores y solo 20 de estos abarcan la totalidad de sus territorios.
- Las pérdidas reportadas luego del huracán Otto y la tormenta tropical Nate representaron un 0,4% y un 1,3% del PIB de 2016 y 2017, respectivamente.
- Las instituciones ambientales que tienen tareas de control y regulación son las más débiles en financiamiento y autonomía, mientras que las más fuertes son las que manejan recursos naturales para proveer servicios públicos o apoyar el crecimiento económico.
- Solo un 2,7% de la superficie marina se encuentra bajo algún esquema de protección, proporción lejana al objetivo de conservar un 10% de estas zonas que figura en las Metas Aichi para el 2020.

---

## Novedades del capítulo

Se actualizan para el período 2010-2018 **los indicadores de crecimiento urbano** en la GAM, con datos a nivel de distrito.

**Se analiza la naturaleza, presupuesto y enfoque principal de 37 entidades públicas** relacionadas con el uso, gestión y cuidado de los recursos naturales

Se realiza un estudio sobre el **comportamiento de largo plazo de las acciones colectivas** en materia ambiental, su distribución territorial y sus actores, con datos de 1992 a 2017.

Por primera vez se recopila información amplia sobre el estado, uso y gestión de los **recursos marino-costeros**.

Se incorporan estimaciones sobre el **costo fiscal de la atención de los desastres**, en eventos como el huracán Otto y la tormenta Nate.



## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

# Manejo insostenible de recursos marino costeros pone en riesgo su conservación

- Solo un 2,7% de la superficie marina está bajo algún esquema de protección.
- Se registra un aumento significativo en la pesca de poblaciones juveniles: proporción de corvinas picudas jóvenes pasó de 43% a 84% entre 2006 y 2014.

El área marino-costera bajo protección aumentó en los últimos años; sin embargo, las limitaciones de su marco normativo e institucional, la sobrepoblación y mal manejo de los recursos marinos ponen en riesgo su sostenibilidad.

El *Informe Estado de la Nación 2018* señala que, en la última década, en el país se han hecho esfuerzos significativos por ampliar el área que se encuentra bajo conservación. Así, por ejemplo, tras la declaración de las áreas marinas de manejo Cabo Blanco en junio de 2017 y Bahía de Santa Elena en junio de 2018, aumentó la superficie protegida. No obstante, esta solo alcanza un 2,7% del total, porcentaje que está muy lejos del objetivo de conservar un 10% de las zonas marinas y costeras, establecidas en las Metas Aichi (aprobadas en la Décima Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica) para el 2020.

A pesar de los esfuerzos en conservación, Costa Rica no cuenta con estadísticas actualizadas sobre las descar-

gas o ventas de productos pesqueros, una debilidad que reiteradamente se le ha señalado al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca). Algunos indicadores, vistos en el largo plazo, sugieren una posible sobreexplotación y el agotamiento de recursos específicos. Por ejemplo, el número de desembarques muestra tendencias decrecientes desde inicios del presente siglo, pasó de 27.214 toneladas en 2001 a 15.233 en 2014.

Esta situación ha puesto en riesgo a varias especies. Según la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), de las variedades que se pescan actualmente en el país, tres se encuentran en peligro crítico, dos más se catalogan en peligro, otras diez están en estado vulnerable y quince están clasificadas como casi amenazadas.

Paralelo al problema de sobreexplotación, existen al menos tres prácticas que amenazan la estabilidad de los recursos y ecosistemas marino-costeros. La primera es el uso de artes ilegales como

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
171

CAPÍTULO 4  
ESTADO NACIÓN 2018

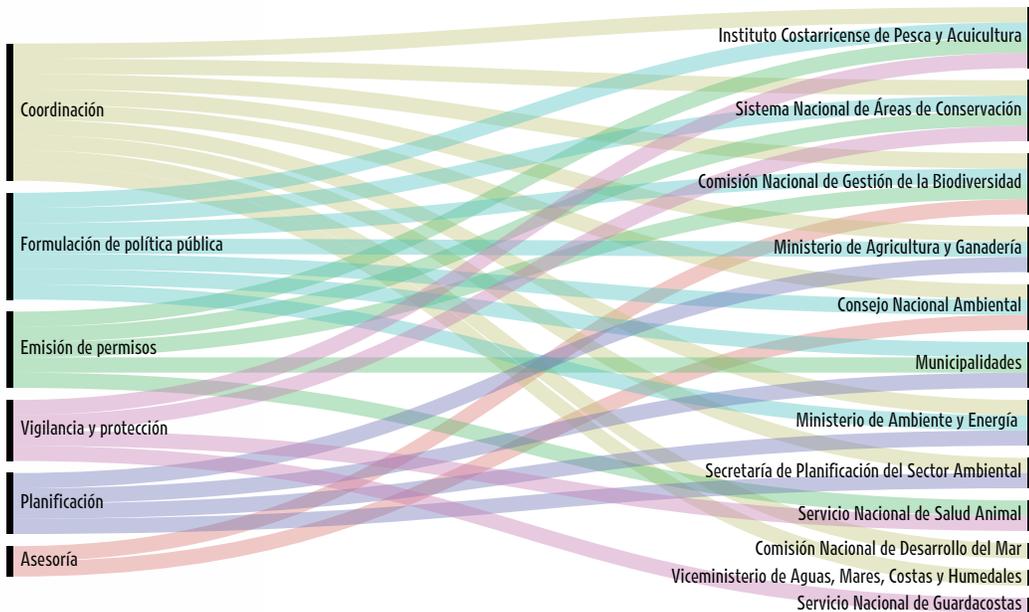
las rastras, trasmallos con características no permitidas y aquellas que no cuentan con el dispositivo excluidor de tortugas. Una segunda amenaza es la pesca de poblaciones juveniles, que muestra un aumento desde hace casi dos décadas, por ejemplo, la proporción de corvinas picudas jóvenes capturadas entre 2006 y 2014 pasó de 43% a 84%. Un tercer frente corresponde al deficiente manejo de especies.

La Contraloría General de la República ha señalado que Incopesca no solo desconoce la magnitud de la biomasa marina explotable –lo que hace que el otorgamiento de nuevas licencias de pesca se realice sobre bases inciertas–, sino que además carece de planificación de mediano y largo plazos.

De acuerdo con el análisis realizado para este Informe 2018, el diseño y capacidades del marco normativo e institucional relacionado con el uso y conservación de los recursos marino-costeros, también dificulta la gestión adecuada y el logro de la sostenibilidad. El estudio encontró que la legislación otorga competencias a numerosos entes, pero hay poca claridad sobre las funciones y el alcance jurisdiccional de cada uno de ellos. Tampoco se cuenta con mecanismos consolidados que faciliten la coordinación y el trabajo articulado entre los distintos órganos, pese a diversas iniciativas en ese sentido.

En el país existe al menos una docena de instituciones públicas, entre las que figuran ministerios, municipalidades,

**Instituciones vinculadas a la gestión de recursos marino-costeros y áreas de competencia**



Fuente: Informe Estado de la Nación 2018 a partir de Ross et al., 2018

consejos y secretarías, con atribuciones y tareas en esta materia. Sus campos de acción son muy variados, desde la asesoría técnica y la planificación, hasta la coordinación, la vigilancia y la protección. No obstante, resaltan los altos niveles de superposición entre las funciones de una y otra instancias. Por ejemplo, nueve tienen facultades de coordinación y cinco fungen como emisoras de permisos.

Alrededor de esta temática surgieron varias discusiones y conflictos. Durante el año 2017, se generó una tensión por la designación del Incopesca y el MAG como las autoridades científica y administrativa, respectivamente, de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites). Además, el proyecto de "Ley para el ejercicio sustentable de la pesca

semiindustrial camaronera en Costa Rica" (expediente 18968), que pretendía reinstaurar la pesca de arrastre, a cambio de utilizar un dispositivo excluidor de peces para evitar los impactos ambientales, fue otro importante motivo de protesta.

Para lograr equidad y sostenibilidad en la conservación y uso de los recursos marino-costeros se deben enfrentar un conjunto de desafíos, entre ellos: aplicación de los esquemas de gobernanza, reformas al marco normativo e institucional, generación oportuna y sistemática de información para la toma de decisiones, reducción y control de la contaminación que afecta costas y mares, generación de opciones de desarrollo en las zonas costeras, bajo criterios ambientales y sociales de sostenibilidad.



## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

# Mayor densidad y concentración caracterizan nuevas tendencias de crecimiento urbano de la GAM

- Entre 1990 y 2017, los condominios y apartamentos pasaron de representar el 5,2% al 25,2% del área construida por año.
- En el período 2013-2016, el 50% de las construcciones de la GAM se realizó en solo 21 distritos.

Los patrones de crecimiento de la Gran Área Metropolitana (GAM), en las últimas tres décadas, dieron pie a una tendencia de agotamiento de los terrenos aptos para urbanizar. Una alta concentración y una mayor densidad son características de dichas tendencias

Para el *Informe Estado de la Nación 2018*, se realizó un estudio novedoso, con datos a nivel distrital, para actualizar el crecimiento de la mancha urbana al año 2018; para lograr el objetivo se usaron imágenes satelitales.

El análisis de este Informe señala que, tras cuatro décadas de desarrollo horizontal en la GAM, se está generando una baja en el ritmo de expansión de la mancha urbana. En el período 2010-2018, se registró un aumento en la densidad poblacional debido a que el crecimiento inmobiliario de dicha zona está girando hacia un desarrollo más vertical y también producto de la tendencia al agotamiento de los mejores terrenos para urbanizar.

En 1986, el área urbana de la GAM era de aproximadamente 20.986 hectáreas; en 1997 alcanzó 27.044 y en 2010 llegó a 33.088. Esto representa un crecimiento absoluto cercano al 23% en ese período. Según estimaciones para el 2018, hoy esa área ronda las 34.639 hectáreas, equivalentes a una expansión de 1.551 con respecto al 2010. Entre 1997 y 2010 no hubo cambios sustantivos en la densidad (la relación entre la cantidad de habitantes y el área urbana), pero entre 2010 y 2018 se registró un aumento de 3 puntos, muy superior a los 0,4 puntos de los trece años previos. Esto significa que la GAM crece mediante el uso de espacios vacíos en los bordes (hacia las zonas de montaña al sur y al norte) o dentro de áreas urbanas consolidadas, y no tanto por dispersión lejana al área ya construida.

El cambio experimentado en las tendencias de desarrollo urbano no resuelve otros problemas del modelo de ciudad que afectan a la GAM desde hace varios años. Sin visión regional y con

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

158

CAPÍTULO 4  
ESTADO NACIÓN 2018

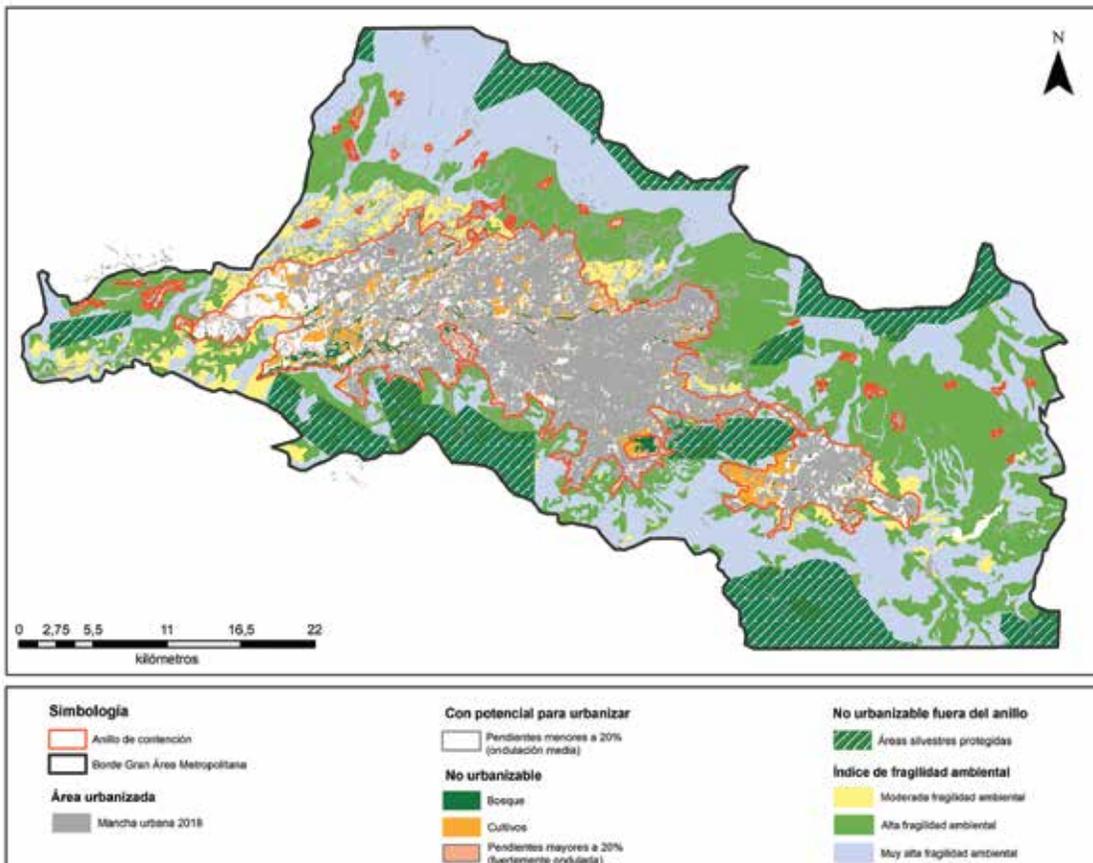
ausencia de herramientas de ordenamiento territorial, la mayor densidad de algunos puntos o las construcciones verticales no necesariamente solucionarán el alto impacto económico, social y ambiental de los patrones de movilidad y transporte, dado que no fueron procesos planificados.

La reciente variación en la dinámica de crecimiento de la GAM refleja una notable concentración en algunos distritos. En 2018, un 30% de los distritos ya urbanizó gran parte de su espacio, luego de varias décadas de expansión: del total de 164, 28 ya tienen ocupado más del 85%. Algunos

distritos de los cantones de San José, Goicoechea, Santo Domingo, Heredia, Tibás y Desamparados tienen más del 90% de su área ya cubierta.

Al analizar la base de datos de permisos de construcción del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para el período 2013-2016, aplicando la variable "área construida" para diferentes categorías de uso del suelo, se observa que el 50% de los proyectos se desarrolló en 21 distritos, con una marcada concentración hacia el oeste, donde destacan Pavas, San Rafael de Escazú, San Francisco de Goicoechea y varias localidades de Santa Ana.

### Tipos de uso del suelo en la GAM y área con potencial urbanizable. 2018



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Sánchez, 2018.

Al considerarse el destino de las obras, las viviendas representaron un 41,5% en el período analizado, los condominios y apartamentos un 23,5% y los locales comerciales un 12%. En el caso de las viviendas (sin incluir condominios ni apartamentos), el 55% se concentró en 25 distritos, con una clara tendencia hacia las zonas periféricas del área metropolitana de San José.

Además, desde 1990 el aumento de la construcción de condominios y apartamentos en la GAM es cercano al 600%. Estas edificaciones pasaron de representar un 5,2% del total del área construida en 1990, al 25,2% en 2017. El 80% se localiza en 24 distritos, sobre todo en zonas hacia el oeste y norte del centro de la GAM.

En este contexto, como se ha señalado en ediciones previas del *Informe Estado de la Nación*, Costa Rica, como muchos

otros países en vías de desarrollo, carece de una ley de ordenamiento territorial, y los instrumentos efectivos en ese ámbito son sumamente escasos. Tanto en el plano regional como en el nacional existen regulaciones detalladas sobre construcción, pero la creación de herramientas robustas de política pública para el ordenamiento del territorio está bloqueada, entre otros aspectos, por el complejo entramado institucional y normativo existente.

A mediados de 2018, solo 20 de los 81 municipios del país tenían un plan regulador cantonal (PRC) que abarcara la totalidad de su territorio, mientras otros 22 contaban con instrumentos parciales. Es decir, solo el 52% de los cantones tenía un PRC; además muchos de ellos están desfasados: 15 fueron aprobados antes de 1997, 17 entre 1998 y 2007, y únicamente 9 en los últimos diez años.



## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

# Tormenta tropical Nate muestra aumento en la vulnerabilidad del país ante desastres

- El impacto territorial de la tormenta tropical Nate fue mayor al del huracán Otto: 76 cantones fueron afectados.
- Las pérdidas reportadas luego de la tormenta tropical Nate representaron un 1,3% del PIB del año 2017 versus un 0,4% que generó Otto en 2016.

Los patrones insostenibles de expansión urbana, producto de la ausencia de un ordenamiento territorial en el país, generaron un incremento de la construcción social de la vulnerabilidad ante los desastres, lo cual se evidenció con los graves daños ocasionados por la tormenta tropical Nate.

Según señala el *Informe Estado de la Nación 2018*, pese a que Costa Rica ha adoptado una serie de instrumentos nacionales e internacionales de gestión en materia de ordenamiento territorial, las condiciones sociales, económicas y estructurales del país siguen configurando una alta vulnerabilidad en la población y el territorio.

Los efectos de esta situación han sido más notorios en los últimos años, por eventos naturales de mayor frecuencia y magnitud, que han puesto en evidencia la necesidad de ordenar el uso del suelo para prevenir y minimizar los impactos provocados por esos fenómenos. En 2017 se registraron 841 eventos, cifra superior a la media de los últimos doce años (808).

El evento más dañino al 2017 fue la tormenta tropical Nate (ocurrida solo once meses después del huracán Otto), responsable del 90% del total de desastres. A pesar de que este fenómeno alcanzó el rango de huracán una vez que salió de Costa Rica, sus efectos fueron significativamente mayores que los ocasionados por Otto en 2016.

Entre los daños causados por Nate se cuentan 14 personas fallecidas (4 más que las registradas para Otto) y 11.517 que debieron ubicarse en los 179 albergues que se establecieron temporalmente. En términos territoriales hubo afectación en 76 cantones, y Puntarenas que fue la provincia más impactada (42,9% del total de pérdidas económicas).

Las mayores pérdidas se dieron en infraestructura vial: 236.000 millones de colones (72%) y en viviendas: 985 deben reubicarse, 346 repararse y 274 reconstruirse. Se estima que para ello se requerirá un presupuesto que supera los 21.000 millones de colones.

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

151

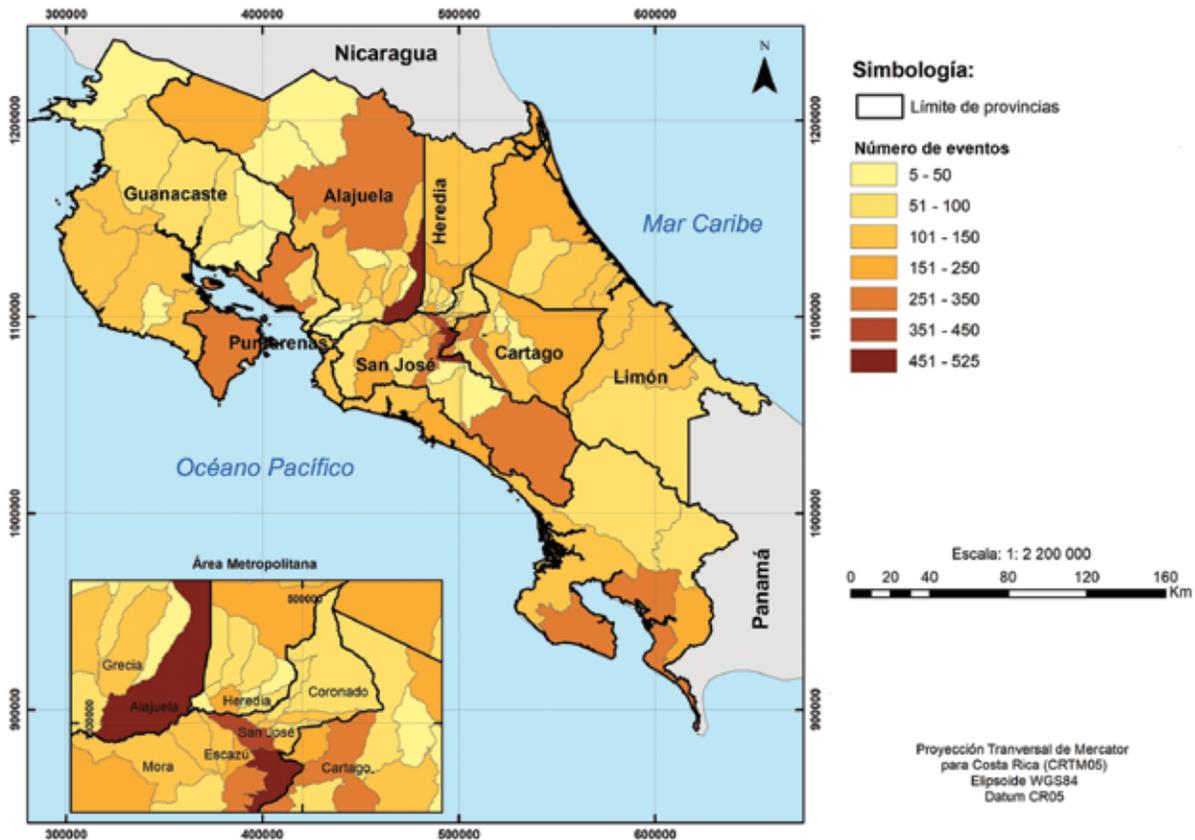
CAPÍTULO 4  
ESTADO NACIÓN 2018

Además, la atención a los impactos generados por estos dos eventos podría aumentar el déficit en las finanzas del Gobierno. Las pérdidas reportadas, luego del huracán Otto y la tormenta tropical Nate, representaron un 0,4% y un 1,3% del PIB de 2016 y 2017, respectivamente; un 2,4% y un 6,7% de los ingresos fiscales de cada año. En el caso de Nate, para recuperar las condiciones previas a esta tormenta tropical en infraestructura vial, educación, agricultura y otros, el Estado requiere un 3,6% del Presupuesto Nacional de 2017 y un incremento de 7,9% en la deuda.

Por ejemplo, en la periferia la situación es más grave: Buenos Aires el cantón más afectado por la tormenta Nate, requiere una suma diez veces superior al presupuesto de su Municipalidad para 2017 (3.829 millones de colones).

El Informe 2018 enfatiza que el impacto de los desastres en el país mantiene la tendencia de largo plazo, de un mayor peso de los eventos hidrometeorológicos. Para el período 2005-2017, se registraron 9.706, de los cuales el 50% se concentró en diecinueve cantones.

Número de eventos hidrometeorológicos, por cantón. 2005-2017



Fuente: Informe Estado de la Nación 2018 a partir de Orozco, 2018 con datos de Desinventar.

Las localidades que reportan mayor frecuencia de desastres tienen dos aspectos en común. Por un lado, son territorios con altos grados de urbanización, como Desamparados, Alajuela, San José, Puntarenas, Cartago, Pérez Zeledón, San Carlos, La Unión, Alajuelita, Heredia y Nicoya. Y por otro, en su mayoría carecen de planes reguladores cantonales con la viabilidad ambiental aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena). En los doce años del período indicado se contabilizaron 758 personas fallecidas y 20 desaparecidas.

En resumen, las acciones que se han tomado en materia de ordenamiento territorial y el combate de los rezagos sociales y regionales han sido insuficientes para atenuar los riesgos en la población más vulnerable. En escenarios de cambio climático, estas debilidades se agudizan. Por ello es relevante que los esfuerzos hayan comenzado a tener una orientación más clara hacia el campo de la adaptación, que es justamente el que propicia la reducción de riesgos.





## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

# Apuestas por uso del suelo no garantizan la sostenibilidad ambiental

- Menos del 15% de las fincas agropecuarias trata las aguas.
- Las fincas dedicadas a actividades pecuarias y de café tienen mejores prácticas sostenibles.

Las diversas apuestas territoriales –patrones de uso que moldean la productividad y el asentamiento poblacional– del país, han concretado y transformado el uso del suelo, pero no han sido acompañadas de herramientas que puedan garantizar la sostenibilidad ambiental.

En Costa Rica, al igual que en otras naciones, los actores económicos y sociales utilizan el suelo para hacer viables sus emprendimientos. Lo emplean como insumo y soporte de sus actividades, a partir de creencias, tecnologías y objetivos, que definen formas de aprovechar los atributos del terreno y los recursos que tiene este.

Por primera vez, el *Informe Estado de la Nación 2018* consolida hallazgos de diversos estudios sobre el uso del suelo en el país, y busca examinar los avances, retrocesos, riesgos y vulnerabilidad ambiental de las distintas apuestas territoriales.

La información analizada permite concluir que en Costa Rica se siguen varios patrones en cuanto al uso del territorio,

uno de ellos es la separación de una importante porción de terrenos para dedicarla a la conservación de los recursos naturales. El país mantiene su fortaleza en la apuesta por esquemas de protección de ecosistemas, tanto en áreas legalmente protegidas y apartadas de usos económicos, como a partir de incentivos para la preservación de bosques. En 2017 e inicios de 2018 se crearon dos nuevas áreas marinas de manejo: Cabo Blanco y Bahía Santa Elena, lo cual refuerza la tendencia reciente de corregir el abandono histórico de la zona marítima. No obstante, la sostenibilidad de ambos esfuerzos enfrenta riesgos, no solo por las amenazas de la presión humana, sino por las debilidades para hacer gestión pública y generar conocimiento sobre el estado de la biodiversidad protegida. La red de áreas silvestres protegidas (ASP) alcanzó una extensión total de 2.777.173 hectáreas. Sin embargo, la creación de ASP no es suficiente para garantizar la estabilidad de los distintos ecosistemas. Varias mediciones realizadas en el país reportan aumentos en el número de especies de flora y fauna amenazadas. Lo que evidencia

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

148

CAPÍTULO 4  
ESTADO NACIÓN 2018

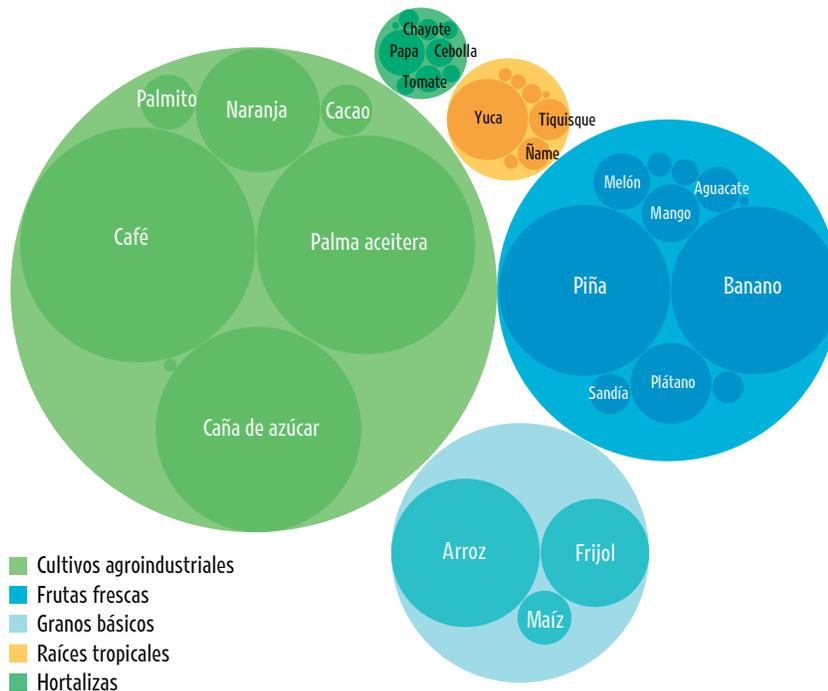
la necesidad de realizar evaluaciones sistemáticas para determinar con certeza la condición de estos organismos a nivel nacional y dictar políticas al respecto.

Un esfuerzo en esta línea es el Inventario Nacional de Humedales, que se presentó a inicios de 2018, cuyos resultados muestran que estos ecosistemas abarcan una superficie de 284.653 hectáreas, de las cuales menos de la mitad se encuentra bajo alguna categoría de manejo, y de esta proporción un 24,5% se localiza en terrenos del Estado (parques nacionales o refugios de vida silvestre). En cuanto a sus condiciones, los datos indican que un 42% de la extensión de los humedales exhibe alteraciones producto del impacto de actividades de drenado, explotación ganadera, sedimentación, cultivos y especies invasoras.

Una segunda apuesta es el uso del territorio para actividades agropecuarias. Esta se ha concentrado en el aumento de cultivos que generan altos impactos sobre el ambiente y una gran conflictividad; lo que se percibe en prácticas dependientes de agroquímicos, que contaminan cuerpos de aguas y afectan los suelos.

La utilización del territorio para fines agrícolas ha experimentado grandes cambios, como resultado de un conjunto de políticas impulsadas por el Estado y por el comportamiento de los mercados nacional e internacional, que llevaron a dar más preponderancia a cultivos no tradicionales. Esta situación condujo a una concentración en productos para la exportación que en su mayoría se siembran fuera del Valle Central.

### Área sembrada, por principales productos agrícolas, según tipo de actividad. 2017



En 2017 el área dedicada a la agricultura registró una disminución de 4% con respecto al año anterior y confirmó la tendencia a la baja de las últimas décadas. Actualmente, del total de hectáreas sembradas (450.000) más de tres cuartas partes corresponden a cultivos agroindustriales y frutas frescas; el café, la palma aceitera, la caña de azúcar, el banano y la piña aglutinan cerca del 70% de la superficie agrícola total. En términos de producción, la caña de azúcar es el cultivo dominante, seguido por la piña, el banano y la palma aceitera. Por grupos, los granos básicos (26,9%) y las hortalizas (11,7%) tuvieron las mayores reducciones.

En su mayoría, las prácticas agrícolas no apuestan por la sostenibilidad ambiental. Información obtenida del VI Censo Nacional Agropecuario de 2014 señala que menos del 15% de las fincas agropecuarias trata las aguas.

Aunque los patrones de uso en tierras agrícolas vulneran el ambiente, para este Informe 2018 se realizó un análisis, como complemento del índice de prácticas sostenibles (IPAS) generado para el *Vigésimosegundo Estado de la Nación*, que identificó varios elementos que caracterizan el entorno en que se desarrollan las principales actividades agropecuarias del país, a partir de la información recopilada por el VI Censo Nacional Agropecuario 2014.

La evidencia sugiere que las fincas que cuentan con facilidades de acceso a servicios como internet, capacitación o financiamiento, por ejemplo, también incorporan más acciones sostenibles. Se observó que las mejor calificadas en el IPAS pertenecen a personas con altos niveles educativos. Además, se encontró que las fincas dedicadas a actividades pecuarias y de café tienen mejores puntajes en cuanto a prácticas agrícolas sostenibles.



## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

# Disparidad en instituciones ambientales dificulta control de impactos por uso de recursos naturales

- Instituciones que controlan y regulan el ambiente son débiles, con bajo presupuesto y autonomía; mientras que las que manejan recursos naturales para proveer servicios públicos son las más fuertes.
- Cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento aumentó a 14,4% en 2017; no obstante, estos avances son insuficientes.

Las limitaciones estructurales y las disparidades en las instituciones encargadas de la gestión ambiental son un desafío que enfrenta el país; sobre todo, porque algunas de estas dificultan el control de los impactos por el uso de los recursos naturales.

Ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación* señalan que parte de los problemas ambientales en Costa Rica se deben no solo a la falta de capacidades (técnicas o financieras) de los entes a cargo, sino por trabas derivadas del diseño mismo de esa institucionalidad, sus énfasis, márgenes de maniobra en la toma de decisiones o incoherencia entre sus responsabilidades y las herramientas con que cuenta para cumplirlas.

Para este Informe 2018 se llevó a cabo una investigación a profundidad sobre esta temática. Una valoración general permite afirmar que el desarrollo de la institucionalidad ambiental es dispar desde el punto de vista de sus objeti-

vos. Este estudio identificó 37 órganos que están relacionados o tienen competencias en la materia. Entre los organismos vinculados de alguna forma con el ambiente, los más fuertes no tienen un enfoque exclusivo en esta área, sino que se encargan del uso de los recursos naturales para lograr otras metas de desarrollo; en cambio, las entidades que tienen las tareas de protección, control y regulación ambiental, son débiles o tienen competencias y capacidades dispersas, traslapadas o restringidas.

Más de la mitad de los entes (21 de 37) son órganos desconcentrados, lo cual implica limitaciones en la disponibilidad presupuestaria y la autonomía para organizar sus propias contrataciones administrativas y de personal. Pero hay una diferencia en términos económicos: gran parte de las tareas de regulación han sido asignadas a entes que tienen capacidades jurídicas y financieras restringidas, mientras que los mejor financiados suelen estar orientados a apoyar el crecimiento económico y el

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
165

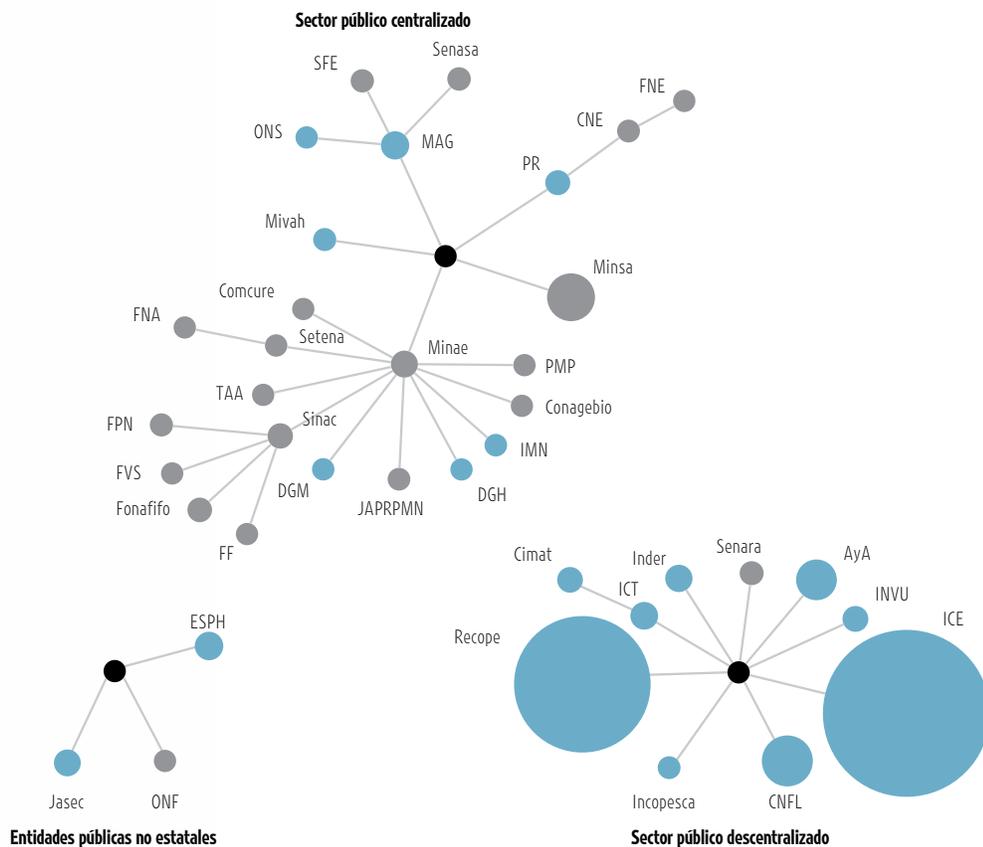
CAPÍTULO 4  
ESTADO NACIÓN 2018

bienestar social; aunque tengan objetivos ambientales, esta no es su agenda principal.

Entidades de control y protección, o responsables de medir y evitar impactos ambientales como el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) en general

cuentan con pocos recursos, si se comparan con aquellas cuyo énfasis es la promoción de actividades productivas o la prestación de servicios como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

**Entidades públicas<sup>a/</sup> relacionadas con el ambiente, según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica**



a/ Los nombres completos de las instituciones pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

Fuente: Informe Estado de la Nación 2018 a partir de Durán, 2018 con datos del PEN y CGR.

Esta tensión se expresa en el aprovechamiento de los recursos naturales. El país es altamente eficaz al utilizar los recursos naturales para generar servicios de amplio acceso e impulsar el desarrollo humano; sin embargo, posee limitaciones para controlar los impactos de dicho aprovechamiento en términos ambientales.

Datos del *Informe Estado de la Nación 2018* reportan dos hechos relevantes con respecto a la eficacia en la producción de servicios basados en la utilización de los recursos naturales. En primer lugar, destaca la mayor generación de electricidad a partir de fuentes distintas al petróleo (99,7%) y el menor uso de plantas térmicas en doce años. El país reafirma sus apuestas en el aprovechamiento del recurso hídrico como eje central, del cual proviene la energía eléctrica que recibe el 99,4% de la población. En 2017 la producción de electricidad fue de 11.210.098 MWh; más de tres cuartas partes de ese total se generaron en plantas hidroeléctricas, un 11,4% en las eólicas y un 9,9% en las geotérmicas.

El segundo hecho relevante en ese sentido corresponde al extendido acceso al agua para consumo humano y actividades productivas. En materia de acceso, entre 2010 y 2017 hubo mejoras en algunos indicadores, en los que destaca el porcentaje de población que recibe agua potable y con tratamiento. Además, se redujo el número de acueductos contaminados por coliformes fecales, que pasó de 38,9% a 22,6%, como resultado de acciones impulsadas por el AyA. El acceso de las escuelas al agua potable y cobertura de saneamiento también sobresale: el promedio de escuelas supera la media registrada en 2013 a nivel mundial (69% y 66%, respectivamente) y por las naciones desarrolladas (89% y 90%, en cada caso). A pesar de los logros en el aprovechamiento de recursos en favor del desarrollo humano, persisten los proble-

mas para controlar y reducir los efectos colaterales de dichos usos. Un primer desafío es que los patrones energéticos operan en dos direcciones opuestas: por un lado, mayor peso de fuentes renovables en la generación eléctrica, y por otro, mayor consumo de hidrocarburos, en especial para una flota vehicular que crece cuatro veces más que la población, pese a los compromisos adquiridos por el país para la reducción de emisiones contaminantes.

En general, entre 2008 y 2017 el uso de energía secundaria creció un 22,8%. En promedio, cerca de tres cuartas partes se cubrieron con hidrocarburos, y el resto con electricidad, coque y biomasa. En ese período, los combustibles fósiles no solo representaron la proporción más alta; sino que también fueron la fuente que registró el mayor crecimiento absoluto (25%). El transporte se mantuvo como el principal consumidor de energía del país (60,4% del total), es decir, no hubo progresos sustantivos para diversificar y modificar la composición de la matriz energética en su conjunto.

Otro de los aspectos que evidencia impactos en esta área es el uso de los cuerpos de agua como repositorio de los residuos. A pesar de que, desde el 2014, la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento aumentó significativamente, de 4,2 en 2014, a 8,2% en 2016 y a 14,4% en 2017, el valor de este avance es aún muy bajo en relación con la media mundial, que es del 60%. Costa Rica posee un rezago de varias décadas que ha tenido impacto, sobre todo, en la calidad de las cuencas urbanas.

Según señala el *Informe Estado de la Nación 2018*, la evidente falta de capacidad para administrar mejor el impacto negativo que tiene el uso de los recursos naturales en Costa Rica, es en parte resultado de la débil y dispar institucionalidad ambiental.



## SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

---

# Fortalecimiento de la democracia

En 2017 e inicios de 2018 el régimen de derechos y libertades políticas sobre el que se sustenta la democracia costarricense se mantuvo vigoroso. En este período se celebró un nuevo proceso electoral limpio, transparente y sin cuestionamientos. No obstante, en términos de su aporte al desarrollo humano la democracia como sistema de gobierno, en el balance, tuvo un desempeño mayoritariamente negativo. Por una parte, escándalos públicos vividos en forma simultánea por los tres poderes de la República pusieron en tela de juicio la gestión de sus autoridades y erosionaron la confianza ciudadana en la institucionalidad. Por otra, el Ejecutivo –como cabeza de gobierno– y el Legislativo no lograron articular respuestas a problemas urgentes y estructurales del estilo de desarrollo nacional. Y, para complicar más la situación, el Poder Judicial entró en una crisis de gobernanza política que provocó la renuncia de su Presidente y nuevas plazas vacantes en el Corte Suprema de Justicia.

El desenlace de los comicios de 2018 complicó aun más la gobernanza política del país. El PAC logró la continuidad en el Ejecutivo, pero su presencia legislativa se debilitó una vez más, pues pasó de la segunda a la tercera posición entre las fuerzas representadas en el Congreso.

Las dificultades del sistema político no impidieron algunos avances destacables, sobre los cuales deben construirse las mejoras futuras. Entre 2017 y 2018 se aprobó más legislación con efectos positivos sobre el desarrollo humano. También disminuyeron los tiempos requeridos para aprobar leyes, aunque siguieron estando levemente por encima del promedio. En el Ejecutivo se redujo la cantidad de recursos de inconstitucionalidad contra los decretos firmados, y en el Judicial se mantuvieron los altos niveles de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, con lo cual se garantiza la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

En el escenario actual de alta fragmentación política y erosión de los partidos, es clave la capacidad del Ejecutivo para canalizar las demandas de amplios sectores, algunos de ellos antagónicos, y sintetizarlas en acciones viables. Una opción para ello es institucionalizar espacios de diálogo, con el compromiso de llegar a acuerdos concretos, para crear confianza en los distintos actores, nacionales e internacionales, de que el sistema político costarricense puede generar resultados en este escenario de creciente pluralidad política y social. La otra vía, no excluyente, es la capacidad del Ejecutivo de trazar un rumbo claro, con un proyecto gubernamental bien definido y logros tangibles, durante su mandato.

## Principales hallazgos

- Por tercer año consecutivo, se registró una notable disminución de las acciones colectivas en el país. De 323 movilizaciones en 2016 se pasó a tan solo 176 en 2017.
- La administración Solís emitió la menor cantidad de decretos ejecutivos desde 1990, con 2.012 en total. El gobierno más productivo en este sentido fue el de Figueres Olsen, en el período 1994-1998, con 3.575 órdenes.
- En la última legislatura (2017-2018), la promulgación de una ley tomó, en promedio 20 meses. Con respecto al resto del período 2014-2018, ese valor representa 6 meses menos que en el primer año, 4 menos que en el segundo y 2 menos que en el tercero.
- El 50% de las leyes sustantivas aprobadas en el período 2017-2018 no especifica las fuentes de recursos para su cumplimiento.
- La elección de 2018 fue una de las más atípicas de la historia nacional. Luego de un siglo, un partido religioso volvió a ser protagonista en la arena política. Las dos agrupaciones tradicionales quedaron fuera de la primera ronda por primera vez desde 1953, y también por primera vez la participación electoral no se redujo significativamente en la segunda ronda.
- El PAC ganó el 73% de los distritos en la segunda ronda y logró así la continuidad en el gobierno. Para ello tuvo que recuperar 103 distritos (21% del total) que había perdido en la primera vuelta, la mayoría de ellos en el Valle Central y Guanacaste.
- De acuerdo con un panel electoral realizado para este Informe, poco más de un millón de personas (un tercio del padrón electoral) decidió su voto en los días previos a la elección de febrero de 2018.
- Según los resultados del "Votómetro", un cuestionario en línea aplicado por el PEN durante la campaña, el electorado es predominantemente estatista (74%) y existe un amplio consenso para apoyar reformas que mejoren la eficiencia política (98%), pero hay polarización en torno a temas de convivencia social, entre conservadores (34%) y progresistas (46%).
- Considerando la afinidad política de quienes respondieron el "Votómetro", los candidatos del Frente Amplio (75%) y Renovación Costarricense (74%) tuvieron mayores coincidencias con sus simpatizantes. En cambio, los de Liberación Nacional (57%) y el Movimiento Libertario (55%) registraron los menores grados de concordancia con sus bases partidarias.
- Los candidatos con los mejores balances de comentarios en la red social Facebook a lo largo del proceso electoral fueron Fabricio Alvarado y Carlos Alvarado. Ambos llegaron a la segunda ronda.
- La revisión de 49 normas que tutelan el régimen disciplinario en 24 instituciones públicas, detectó vacíos legales que dificultan el control de conductas como la negligencia o la desviación de poder, por parte de los funcionarios.

---

## Novedades del capítulo

Se hace un recuento histórico de la **calificación ciudadana sobre la gestión** del Presidente de la República desde 1995.

Para aproximar el tema del control de la corrupción, se indaga acerca de la **normativa y las conductas punibles** en la Administración Pública.

Se presentan los resultados, hallazgos e insumos obtenidos a partir de una serie de **novedosos instrumentos desarrollados por el PEN** para dar seguimiento a la campaña política de 2017-2018, a saber:

- Un **panel electoral** efectuado a lo largo de la campaña en conjunto con el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, para evaluar la volatilidad en las preferencias ciudadanas
- La plataforma electoral **"VotemosCR.com"**.
- El **"Votómetro"**, un cuestionario en línea aplicado durante la campaña. En este capítulo se reseña la información generada en la primera ronda, y se perfilan las identidades políticas de las casi 300.000 personas que participaron.
- **Revisión exhaustiva** de los programas de gobierno.
- **Análisis de redes sociales**, enfocado en las páginas oficiales de la y los aspirantes presidenciales en la plataforma Facebook.



## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

## Administración Solís Rivera culmina con relativa estabilidad en el clima político y social

- Por tercer año consecutivo se registró una disminución de las acciones colectivas en el país: de 323 movilizaciones en 2016 a solo 176 en 2017.
- En el gobierno de Solís Rivera hubo una menor rotación de jefes (16) con respecto a la administración Chichilla Miranda (21).

La gestión del Ejecutivo, durante la administración Solís Rivera, produjo relativa estabilidad en el clima político y social durante el 2017 e inicios del 2018, que se reflejó en la reducción de las acciones colectivas en el país, menor rotación en el Gabinete y mejores niveles de aprobación ciudadana.

El análisis de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación registró una fuerte reducción de la conflictividad al final del período presidencial del mandatario Solís Rivera; en tres años consecutivos hubo un descenso significativo: pasó de 323 acciones colectivas en 2016, a tan solo 176 en 2017. Esto convierte el año en estudio con la más baja cantidad de manifestaciones de la serie histórica disponible, que inicia en enero de 1992.

El *Informe Estado de la Nación 2018* señala que por primera vez se da la disminución de la conflictividad social durante tres años consecutivos. En este período se constató la conver-

gencia de agendas entre el gobierno y los sectores sindicales. Si bien durante el 2017 los trabajadores públicos se mantuvieron como el grupo que más se manifestó, seguido por los grupos de ciudadanos, la intensidad de sus expresiones se redujo significativamente en el período de estudio.

Entrevistas a representantes del gobierno y de asociaciones de trabajadores públicos, confirmaron un cambio de tono en las relaciones entre ambos sectores durante esta administración. El partido oficialista y varios sindicatos tienen una historia común de organización coyuntural ante eventos políticos de alcance nacional. Por ejemplo, la oposición contra el tratado de libre comercio con Estados Unidos, o el acuerdo entre el PAC, el Frente Amplio y el bloque sindical Patria Justa, denominado "Una agenda patriótica para el bien común". Estas y otras acciones conjuntas impulsadas en los últimos veinte años por los líderes sindicales y del PAC, facilitaron el diálogo y la

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

190

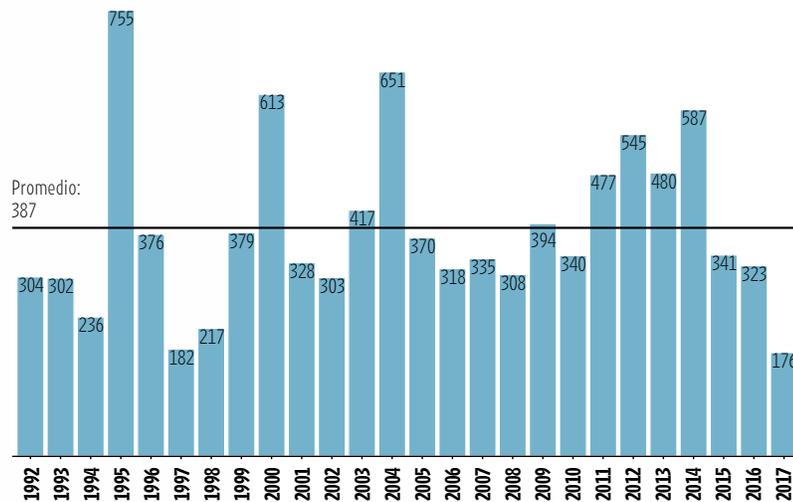
CAPÍTULO 5  
ESTADO NACIÓN 2018

convergencia en torno a temas que en otros gobiernos fueron más polémicos. Otro de los indicadores que refleja la estabilidad en el clima político, generada por el Ejecutivo, es el descenso en la rotación del Gabinete ministerial. De acuerdo con la base de datos del PEN, que tiene una cobertura de cuarenta años (1978-2018), los movimientos del Gabinete del presidente Solís Rivera estuvieron levemente por encima del promedio, y en niveles intermedios con respecto a la serie histórica. Fue la segunda administración más estable desde 1994, solo superada por la de Arias Sánchez en el período 2006-2010. En el gobierno de Solís Rivera hubo 16

cambios de jerarcas, mientras que en el anterior 21; lo que evidencia que Solís experimentó menos shocks políticos con afectación en el Gabinete que la administración Chinchilla Miranda.

Un tercer indicador de relevancia para medir el clima político corresponde a la calificación ciudadana sobre los presidentes de la República. En su evaluación, el mandatario Solís Rivera terminó su labor con niveles de aprobación cercanas al promedio de las últimas décadas, pero en una situación comparativamente mejor que la presidenta Chinchilla Miranda.

### Acciones colectivas por año



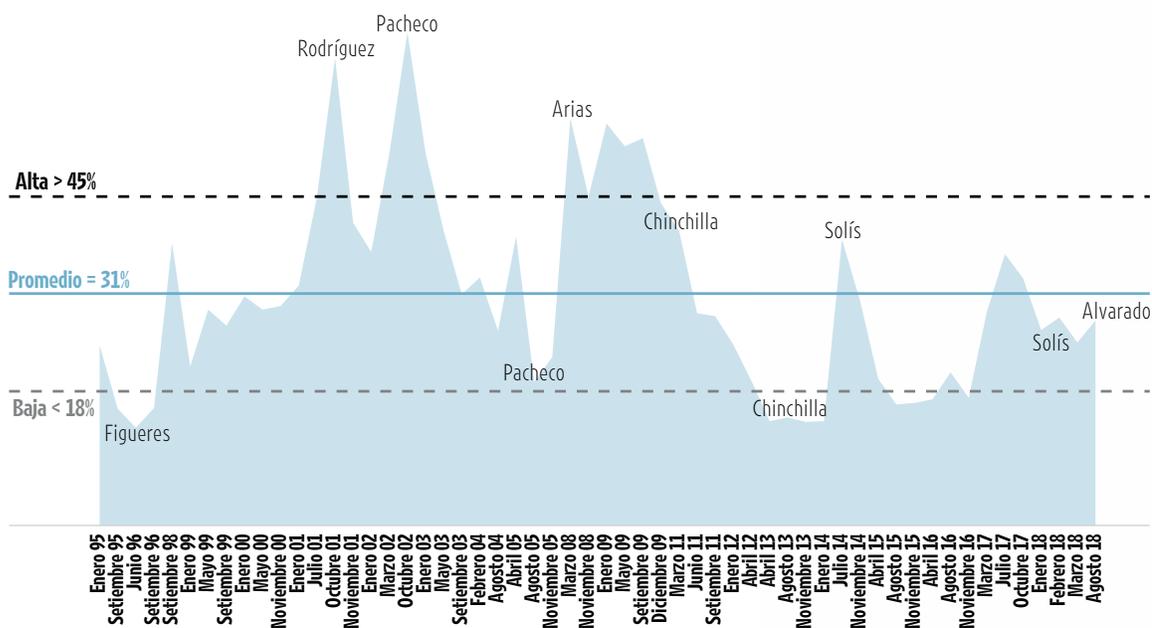
Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Gómez Campos, 2018 con datos del PEN.

El análisis del *Informe Estado de la Nación 2018* reitera que Solís Rivera tuvo altibajos: inició con una valoración ciudadana cercana al promedio, luego sufrió un deterioro importante durante 2015 y 2016, y se recuperó a inicios de 2017. Hacia el final de su mandato, entre mediados de 2017 y marzo de 2018, las calificaciones sobre su

gestión volvieron a caer por debajo del promedio histórico.

No obstante, a pesar de que la gestión del Ejecutivo produjo estabilidad en el clima político a finales del 2017 y principios del 2018, este poder de la República no logró avanzar en su agenda sustantiva durante dicho período.

### Calificación ciudadana "buena" y "muy buena" para el Presidente de la República. Enero de 1995 a agosto de 2018 (porcentajes)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018*, con base en Unimer (1995-2012) y CIEP-UCR (2013-2018).



## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

## Ejecutivo y Legislativo no lograron acuerdos para abordar desafíos urgentes de la agenda nacional

- Administración Solís Rivera emitió la menor cantidad de decretos ejecutivos desde 1990, con 2.012 en total, para su gestión política
- El 50% de las leyes sustantivas aprobadas en el período 2017-2018 no especifica las fuentes de recursos para su cumplimiento.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el período 2014-2018, no lograron dar respuestas a los problemas urgentes que enfrenta el estilo de desarrollo del país, como la aprobación de la reforma fiscal y la contención del gasto público.

Un análisis realizado para el *Informe Estado de la Nación 2018* señala que durante la administración Solís Rivera se profundizó la debilidad del Ejecutivo ante el Congreso. Sus esfuerzos no lograron forjar acuerdos con diversos actores políticos y sociales, fundamentalmente en la Asamblea Legislativa. Este gobierno no comprometió su capital político en temas complejos en los que predominan los altos niveles de polarización.

En 2017 e inicios del 2018, la débil gestión del Ejecutivo se notó en el uso de sus herramientas para el accionar político. En las últimas administraciones se ha reducido de manera considerable el uso del decreto ejecutivo, un instru-

mento que produce normativa jurídica con efectos sobre la colectividad y que busca regular conductas sociales en varias situaciones futuras. Los datos de una serie histórica de veintiocho años (1990-2018) construida por el Programa Estado de la Nación muestran que el gobierno Solís Rivera fue el menos productivo en cuanto al uso de decretos ejecutivos, con un total de solo 2.012 mandatos; mientras que el más productivo fue la administración Figueres Olsen (1994-1998) con 3.575 decretos.

Otra de las debilidades corresponde al escenario adverso que el Poder Ejecutivo ha enfrentado en las últimas décadas para impulsar su proyecto político ante la Asamblea Legislativa. Dicha situación se agravó durante esta administración, ya que en la legislatura 2017-2018, sólo un 21% de las leyes aprobadas correspondió a iniciativas del Ejecutivo. Este indicador es el tercer valor más bajo de toda la serie histórica que inicia en 1986. Los otros dos casos

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

193

CAPÍTULO 5  
ESTADO NACIÓN 2018

de baja producción legislativa de propuestas del Gobierno fueron el cuarto año de la administración Pacheco de la Espriella (2005-2006), con un 19%, y el último del gobierno Arias Sánchez (2009-2010), con tan solo un 14%.

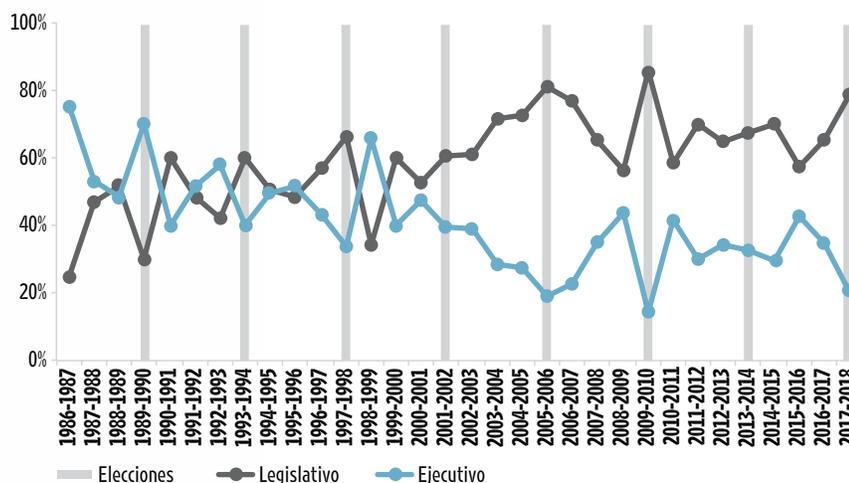
Así como el Ejecutivo evidencia debilidad para articular respuestas ante los principales problemas del país, el Congreso de la administración 2014-2018 tampoco pudo resolver las tensiones generadas por los asuntos prioritarios de la agenda nacional, como el tema fiscal y la contención del gasto.

Según datos del *Informe Estado de la Nación 2018*, la Asamblea Legislativa culminó sus labores constitucionales en abril de 2018 sin un acuerdo sobre el tema fiscal, más allá de la disposición, en el último momento, de aplicar la "vía rápida" (artículo 208 bis del Reglamento Legislativo) para que el nuevo Congreso discutiera la reforma. Aprobó cuatro leyes sobre la materia, pero ninguna

atacó el tema medular del déficit fiscal que, en la lista de prioridades de un amplio elenco de formadores de opinión, seguía en el primer lugar y sin respuesta.

Desde 2011, el Informe Estado de la Nación da seguimiento a las iniciativas y temas que diversos grupos de la sociedad piden que se apruebe o se rechace en el Congreso. Lo que permite medir la relevancia de la acción legislativa con un método sencillo: se comparan las leyes aprobadas (oferta) con una agenda de proyectos que distintos actores consideran prioritarios (demanda). Los datos históricos, que inician en el período 2010-2011, muestran que, en promedio, solo un 16% de los temas identificados como urgentes estuvo incluido en la agenda de proyectos aprobados por el Congreso. En la última legislatura, 2017-2018, el grado de coincidencia entre oferta y la demanda fue del 16%.

### Legislación aprobada, según iniciativa



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Gómez Campos y Herrera, 2018 con datos de la Asamblea Legislativa.

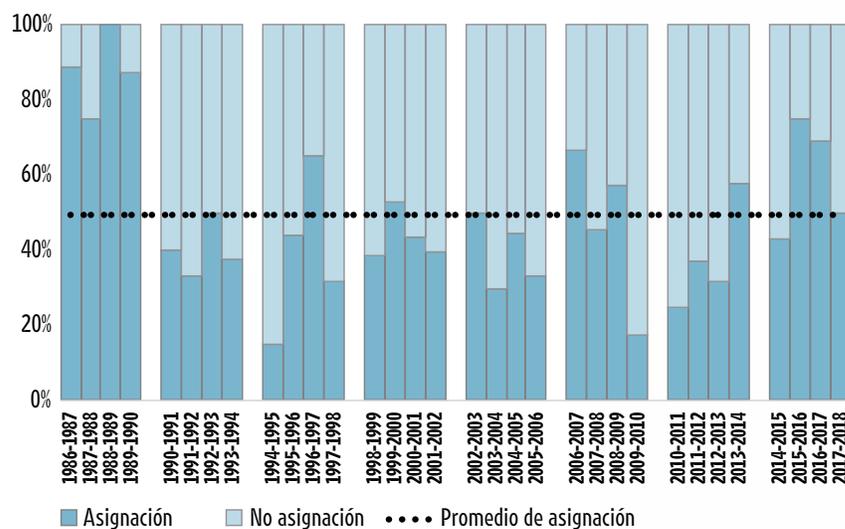
En su último año, el Congreso 2014-2018 se movió en sentido contrario al objetivo de sanear las finanzas públicas, por un lado debido al aumento en la cantidad de exenciones fiscales, de las cuales el 72% no define con claridad el impuesto que se exonera. Por otro lado, en particular aprobó más leyes sin contenido económico para su cumplimiento; al no asignarse recursos, la norma aprobada se convierte en lo que se ha denominado: *promesa democrática sin sustento económico*. Estos casos reflejan problemas en la calidad de la legislación, dado que pueden reducir las probabilidades de cumplimiento. Además aumenta la presión sobre las entidades públicas, a las cuales se les asignan nuevos mandatos, pero sin dotarlas de capacidades para ello. Y, en

la población, se crean condiciones para el malestar con el sistema político, por su incapacidad para hacer efectivos los derechos reconocidos.

En la última legislatura (2017-2018), la mitad de las leyes volvió a carecer de recursos para su cumplimiento. Durante ese año, mientras se elevaba el problema de las finanzas públicas, la Asamblea Legislativa tuvo un comportamiento más irresponsable desde el punto de vista fiscal.

Para más detalles sobre la debilidad del Ejecutivo ante el Congreso, ver también los gráficos 5.5 y 5.11, en las páginas 195 y 199 del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia.

### Legislación sustantiva que requiere recursos, según asignación



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018*, a partir de Gómez Campos y Herrera, 2018 con datos de la Asamblea Legislativa.



## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

# Vacíos legales en normativa dificultan el control de la corrupción de funcionarios públicos

- Existen diferencias sustanciales en las sanciones ante una conducta activa u omisión: desde una amonestación escrita hasta el despido.
- El proyecto de ley 18348 (Reforma parcial y adición a la ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública) uniforma conductas y amplía los alcances de las sanciones administrativas y penales.

La revisión de una serie de normas que tutelan el régimen disciplinario de las instituciones públicas, en el país, encontró asimetrías en la normativa que dificultan el adecuado control de conductas como la negligencia o la desviación de poder por parte de los funcionarios.

Al finalizar el gobierno del mandatario Solís Rivera, la corrupción en la administración pública volvió a ser un tema de relevancia para la ciudadanía en medio de la campaña electoral. Con el afán de controlar las conductas punibles y garantizar la máxima transparencia, es necesario contar con una normativa que tutele correctamente el comportamiento de los funcionarios de las instituciones estatales.

En ese contexto, el *Informe Estado de la Nación 2018* realizó un análisis de las conductas punibles vigentes en las principales leyes y reglamentos en dicho sentido (Ley contra la corrupción

y el enriquecimiento ilícito en la función pública, Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, Ley de Control Interno y Código Penal). Además, se identificaron varias de estas conductas en la normativa interna de 24 instituciones públicas que, por el tamaño de su presupuesto y el alcance de sus acciones, son significativas en el quehacer estatal.

El análisis también llevó a cabo una comparación de las normas indicadas anteriormente, con las conductas estandarizadas en el proyecto de ley 18348, denominado "Reforma parcial y adición a la ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, ley n° 8422, de 6 de octubre de 2004" (iniciativa que surgió de la Comisión Interinstitucional conformada por la Contraloría General de la República, el Instituto Costarricense sobre Drogas, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República). La información obtenida permitió

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
221

CAPÍTULO 5  
ESTADO NACIÓN 2018

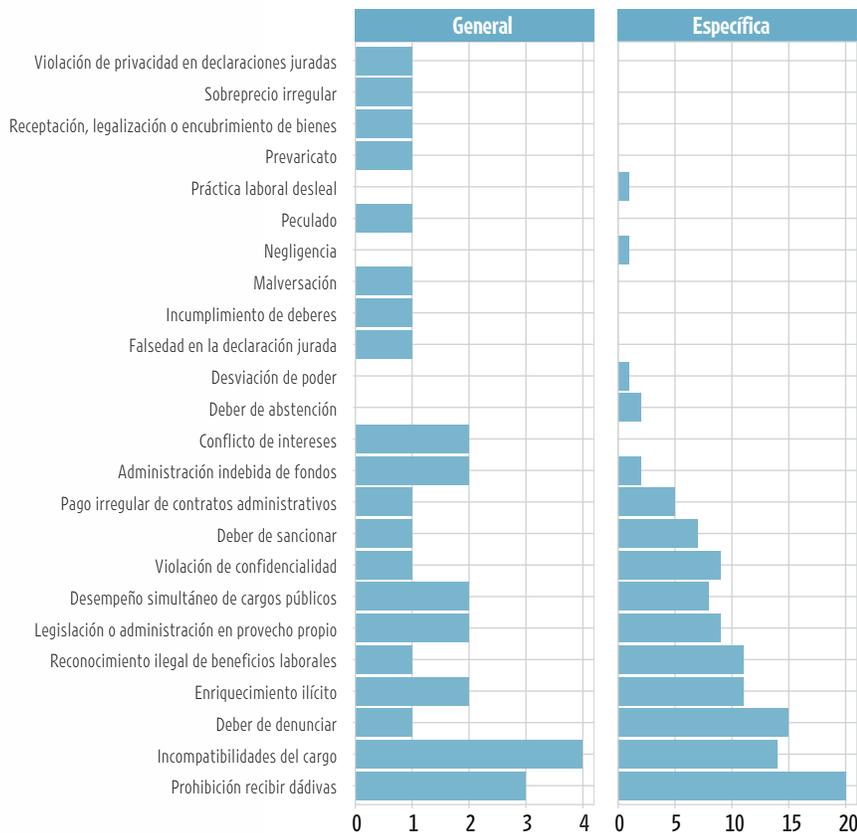
construir una base de datos con 49 normas; donde se registraron 156 artículos y 25 conductas sancionables tipificadas.

Dicho estudio de la normativa de la administración pública encontró que, al comparar la base de conductas sancionables de la normativa actual, versus los estándares planteados en el proyecto de ley de la Comisión Interinstitucional, se identifican comportamientos catalogados como inadecuados por la Comisión, que no están tutelados por el marco jurídico vigente, o solo lo están

a nivel reglamentario en algunas entidades. Por consiguiente, hay amplios sectores de la Administración Pública que no están cubiertos por los mismos códigos de conducta.

Las sanciones para conductas como la práctica laboral desleal, la negligencia, la desviación de poder y el deber de abstención están contempladas solamente en algunos reglamentos de pocas instituciones. Se evidencian conductas sancionables de los funcionarios públicos, que no están identificadas en la legislación vigente de cada institución,

### Cantidad de normas que identifican conductas punibles en la Administración Pública, según tipo de normativa



Fuente: Informe Estado de la Nación 2018 a partir de Achoy et al., 2018 con datos del PEN.

y que pueden quedar impunes. Estos son casos en los que no se aplicarían controles, debido a la existencia de un vacío tanto reglamentario, como también legal. Por ejemplo, entre las 24 instituciones estudiadas, la negligencia solo aparece en los reglamentos de la UCR, la práctica laboral desleal únicamente en el Ministerio de Hacienda, y la desviación de poder en el Ministerio de Seguridad Pública.

Por otro lado, un segundo hallazgo corresponde al alcance y uniformidad de las sanciones. Hay diferencias sustanciales que abarcan desde una amonestación escrita hasta el despido. Sin embargo, la normativa interna carece de señalamientos concretos sobre el nivel de gravedad de las faltas (leve, grave y muy grave).

Asimismo, se constató que, en el ejercicio de sus atribuciones, las entidades públicas otorgan niveles de gravedad distintos a una misma conducta. Por lo

que, un funcionario puede cometer la misma falta en diferentes instituciones, y la sanción dependerá de lo dispuesto en el régimen disciplinario de cada entidad.

Con el objetivo de cubrir dichas asimetrías, el proyecto de ley 18348 uniforma muchos de estos aspectos y amplía los alcances de las sanciones. Al incluir ciertas conductas con el objetivo de convertirlas en ley, pasaría de cubrir a unas cuantas instituciones, por vía reglamentaria, a todos los empleados de la Administración Pública, por vía legal. También se disminuye el grado de flexibilidad en cuanto a la modificación o derogatoria de las medidas y se expande su ámbito de aplicación. Actualmente, la mayoría de las sanciones vigentes se aplican de manera administrativa y muy pocas a nivel penal; con la propuesta de reforma, la mayoría de las conductas serían objeto de sanción, tanto administrativa, como penal.



## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

# Novedosas herramientas para analizar los procesos electorales

- Análisis de redes sociales durante el proceso electoral reveló que candidatos con mejores balances de comentarios en Facebook llegaron a la segunda ronda: Fabricio Alvarado y Carlos Alvarado.
- Sistema de registro y estudio de los programas de gobierno, presentados en la campaña electoral 2018, determinó que solo un 13% de estos plantearon políticas y acciones concretas.

El Programa Estado de la Nación desarrolló nuevas herramientas de análisis durante la campaña electoral 2018: un sistema de registro de los programas de gobierno de las agrupaciones políticas, e incursionó por primera vez en el estudio de redes sociales para dar seguimiento a las reacciones de los electores durante los comicios.

El análisis de la información sobre las propuestas electorales de los partidos políticos estuvo disponible para la ciudadanía en el sitio web: [www.VotemosCR.com](http://www.VotemosCR.com); y como complemento del "Votómetro" se efectuó una caracterización programática-ideológica de las agrupaciones políticas.

Los resultados muestran que la mayoría de los partidos realizan muchas promesas, sus propuestas se ubican ideológicamente del centro hacia la izquierda con una importante intervención del Estado. Por ejemplo, a excepción del Movimiento Libertario (ML), el Partido

Nueva Generación (PNG) y Restauración Nacional (RN), la gran mayoría de las propuestas presentadas coincide con el eje de izquierda ideológica.

Al analizar qué tan precisas son dichas propuestas, se evidencia que las agrupaciones políticas son muy débiles. La revisión comparada de los programas reveló que, en la campaña del 2010, solo un 7% de las acciones planteadas se asoció a una política específica. Esa proporción subió al 20% en la elección de 2014 y en 2018 volvió a reducirse al 13%.

Los partidos con mayor desarrollo de políticas concretas fueron el Frente Amplio (FA), el ML y el Partido Acción Ciudadana (PAC), pero también fueron las agrupaciones que hicieron la mayor cantidad de propuestas generales. Es decir, concretaron más, pero "inflaron" su agenda de promesas. Los que menos políticas concretas mencionaron fueron el Partido de los Trabajadores (PT), Renovación Costarricense (RC) y

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

215

CAPÍTULO 5  
ESTADO NACIÓN 2018

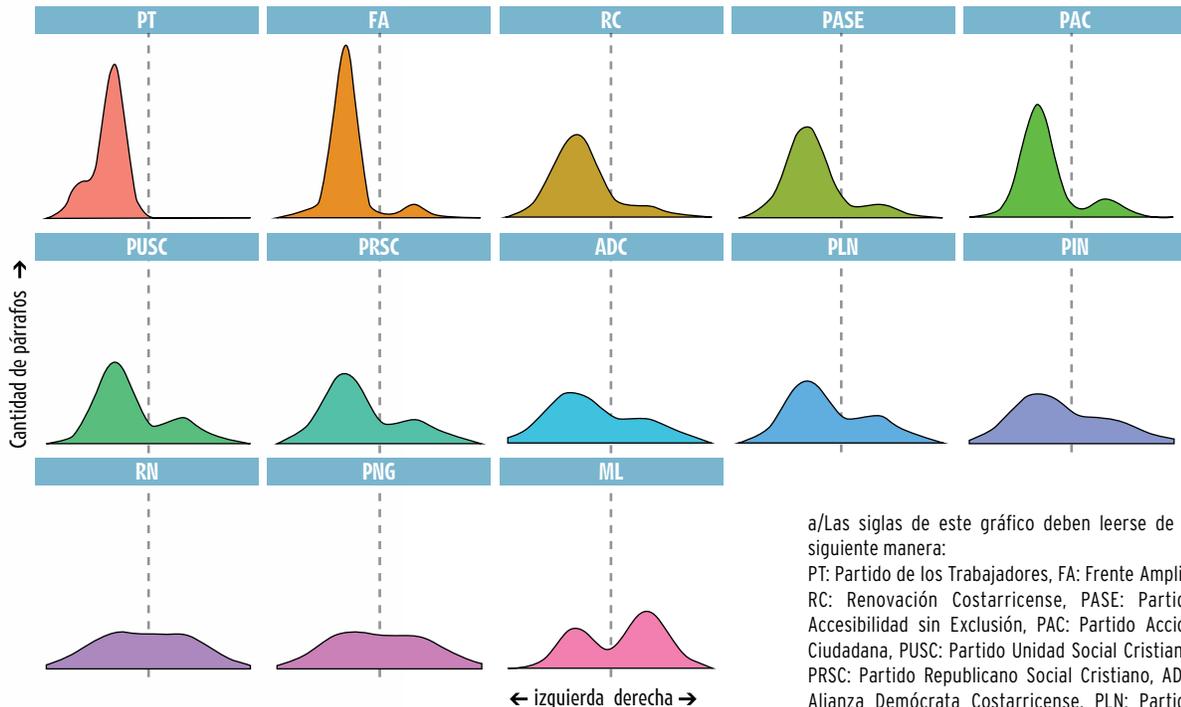
el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

Además, por primera vez, el *Informe Estado de la Nación 2018* incursionó en el análisis de redes sociales como un nuevo laboratorio para estudiar y dar seguimiento a los procesos electorales. En esta aproximación se recopilaron los mensajes publicados por la y los aspirantes presidenciales en sus páginas oficiales de Facebook desde el inicio del proceso, y los comentarios de las personas al respecto. A lo largo de la campaña se analizaron más de 500.000 publicaciones con técnicas de inteligencia de datos (big data) y minería de texto, con dos objetivos: describir el comportamiento de los apoyos a los candidatos en el tiempo, e identificar el aporte de las redes sociales a la evaluación de los valores y preferencias del electorado.

Los resultados permiten afirmar que el volumen de comentarios en las redes sociales fue un patrón de referencia importante en la evolución de los apoyos electorales, pero no suficiente para identificar al posible ganador.

El otro hallazgo de este estudio se relaciona con el balance en el tono de los comentarios y su distribución durante la contienda. Se observan al menos dos factores importantes. El primero denota que los candidatos ganadores, tanto en primera como en segunda ronda, tuvieron una característica común: lograron saldos netos positivos superiores al resto de los aspirantes. El segundo es la construcción de esa imagen positiva a lo largo de la campaña. Sin embargo, al examinar los eventos diarios para cada candidato se identificaron ciertas publicaciones en sus páginas de Facebook que los afectaron. Se determinó que

**Distribución de los párrafos de los programas de gobierno sobre el eje de izquierda-derecha ideológica, por partido político<sup>a/</sup>**



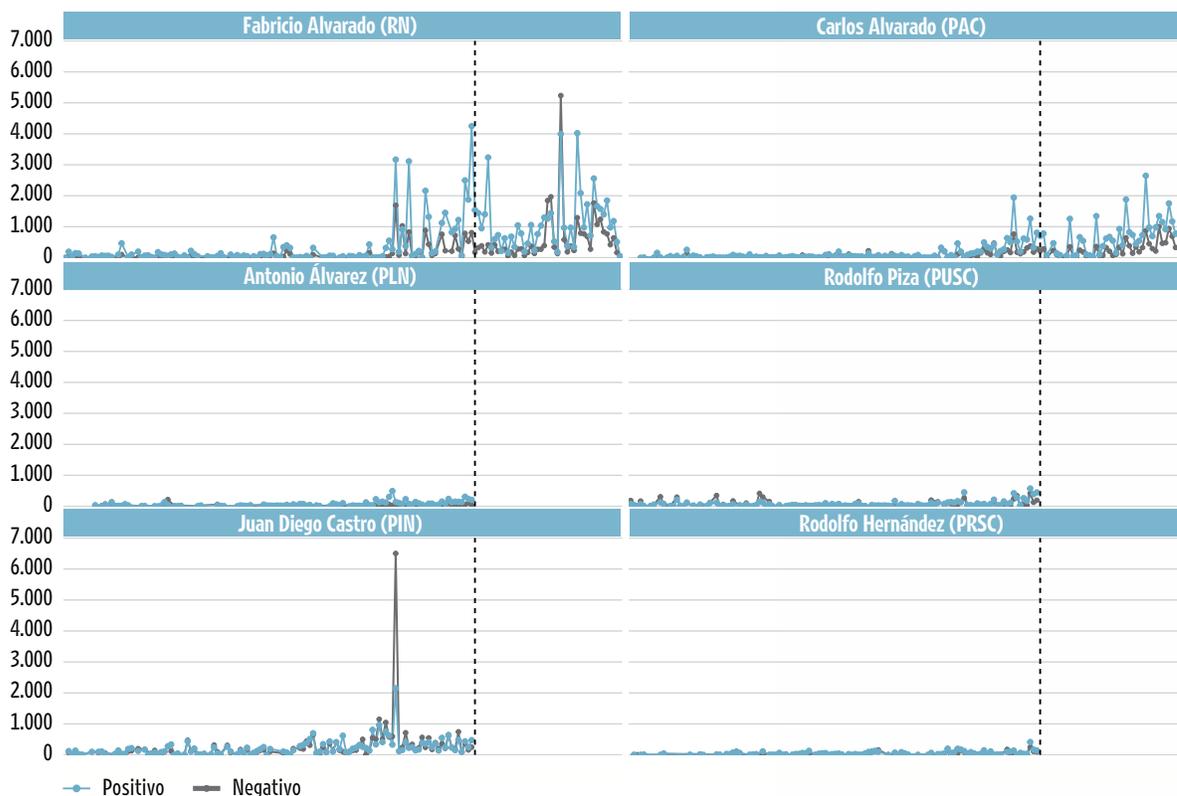
a/Las siglas de este gráfico deben leerse de la siguiente manera:  
 PT: Partido de los Trabajadores, FA: Frente Amplio,  
 RC: Renovación Costarricense, PASE: Partido Accesibilidad sin Exclusión, PAC: Partido Acción Ciudadana, PUSC: Partido Unidad Social Cristiana, PRSC: Partido Republicano Social Cristiano, ADC: Alianza Demócrata Costarricense, PLN: Partido Liberación Nacional, PIN: Partido Integración Nacional, RN: Restauración Nacional, PNG: Partido Nueva Generación, ML: Movimiento Libertario.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Gómez Campos y Chavarría Mora, 2018 con datos del PEN.

errores estratégicos en la comunicación política pueden perjudicar significativamente la imagen y, con ello, las posibilidades de éxito, aunque el balance agregado de comentarios sea favorable. Es decir, no basta con tener más comentarios positivos que negativos en el total. Los candidatos deben construir una buena imagen ante los electores en su actividad en Facebook todos los días. El detalle de los eventos más reveladores permite ilustrar ambos factores.

Con respecto a los balances netos positivos, los casos de Fabricio Alvarado (RN) y Carlos Alvarado (PAC), previo a la elección del 4 de febrero, son evidentes. Ambos tuvieron una exposición apropiada en redes sociales: alta cantidad de comentarios, siempre con un balance positivo que les permitió posicionarse estratégicamente, como una opción atractiva ante el elector, hacia el final de la contienda en primera ronda.

### Comentarios positivos y negativos en las páginas de Facebook de los candidatos a la Presidencia<sup>a/</sup>, por día. Octubre de 2017 a abril de 2018



a/ Se presentan los resultados de los seis candidatos con más volumen de comentarios. La línea punteada denota la fecha de la elección en primera ronda, celebrada el 4 de febrero de 2018.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Gómez Campos y Durán, 2018 con datos del PEN.

Con respecto a los errores en la construcción de la imagen pública del candidato, el caso de Fabricio Alvarado en segunda ronda es interesante. Aunque llegó a la elección de abril con más comentarios que Carlos Alvarado –ambos con balance positivo– enfrentó situaciones que le produjeron fuertes críticas. El 25 de febrero, en un programa radial, su candidato a la Vicepresidencia hizo afirmaciones que algunos sectores interpretaron como discriminatorias hacia la población homosexual. Ese día el balance en su página de Facebook fue mayoritariamente negativo. El 27 de febrero Alvarado publicó una carta, escrita a mano, en la que pedía perdón por las declaraciones de su compañero de nómina; ese día también culminó con un balance mayoritario negativo. Y finalmente, su punto más desfavorable se dio el 2 de marzo, luego de la cancelación del conversatorio organizado por el PEN y su negativa a participar en el debate del Instituto Tecnológico de Costa

Rica. Ese día el candidato grabó un vídeo de explicación sobre su ausencia en diversos debates, pero la mayoría de los comentarios que recibió fueron negativos.

El Informe 2018 contempla una línea de tiempo que ilustra el seguimiento a los comentarios publicados en las páginas de Facebook de los seis candidatos con más actividad durante la campaña. Como se puede observar en el gráfico, la línea punteada vertical marca la fecha de los comicios de febrero, en primera ronda. Posterior a ello, solo los aspirantes de RN y el PAC registran movimiento. Es evidente que en la línea de color azul, de mensajes positivos, Fabricio Alvarado predominó hasta febrero, y luego obtuvo algunos balances negativos (línea de color naranja). En cambio, Carlos Alvarado muestra un saldo positivo, no tan intenso, pero constante. Estos datos indican que ganó el candidato que logró crear una imagen favorable y sostenida a lo largo de toda la campaña.

## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

## Alta volatilidad electoral no afectó la participación ciudadana en los atípicos comicios de 2018

- Más de un millón de personas (un tercio del padrón electoral) decidió su voto en los días previos a la elección de febrero de 2018.
- El “país político” (regiones geográficas que más concurren a las urnas) tuvo una mayor expansión territorial en comparación con las dos elecciones previas: norte de Alajuela, península de Nicoya, Pacífico Central y al sur la zona de Pérez Zeledón.

La campaña electoral de 2018 se caracterizó por contar con los niveles más altos de volatilidad entre elecciones de los últimos 40 años; no obstante, la participación ciudadana en las votaciones se mantuvo y extendió fuera del Valle Central.

Estos comicios se consideran una de las contiendas más atípicas en la historia reciente del país por múltiples factores: el ascenso de un partido evangélico en las preferencias del electorado, las agrupaciones del bipartidismo tradicional (PLN y PUSC) quedaron fuera de la segunda ronda y la alta participación en el contexto de la segunda ronda electoral.

El indicador de volatilidad en las elecciones presidenciales de 2018 revela que, casi la mitad de los votantes (49%) respaldó a un partido distinto del que apoyó en 2014. Además, en poco más de cuatro meses, diversos candidatos encabezaron las preferencias

del electorado, aunque sin superar el 20%. Desde el inicio, los indecisos representaron una amplia proporción y se convirtieron, una vez más, en el grupo determinante en la recta final de la contienda.

Ante este contexto, por segunda vez en el país, el *Informe Estado de la Nación 2018*, en esta ocasión junto con el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, llevó a cabo un estudio longitudinal conocido como “panel de electores” durante el período de octubre 2017 a abril 2018. El trabajo consistió en entrevistar a los mismos individuos en seis momentos durante la campaña, con lo cual fue posible analizar a profundidad los frecuentes cambios en las preferencias de los votantes y, sobre todo, la dirección de esas variaciones.

El panel electoral permitió documentar las trayectorias del electorado en los comicios más volátiles de las últimas

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

207

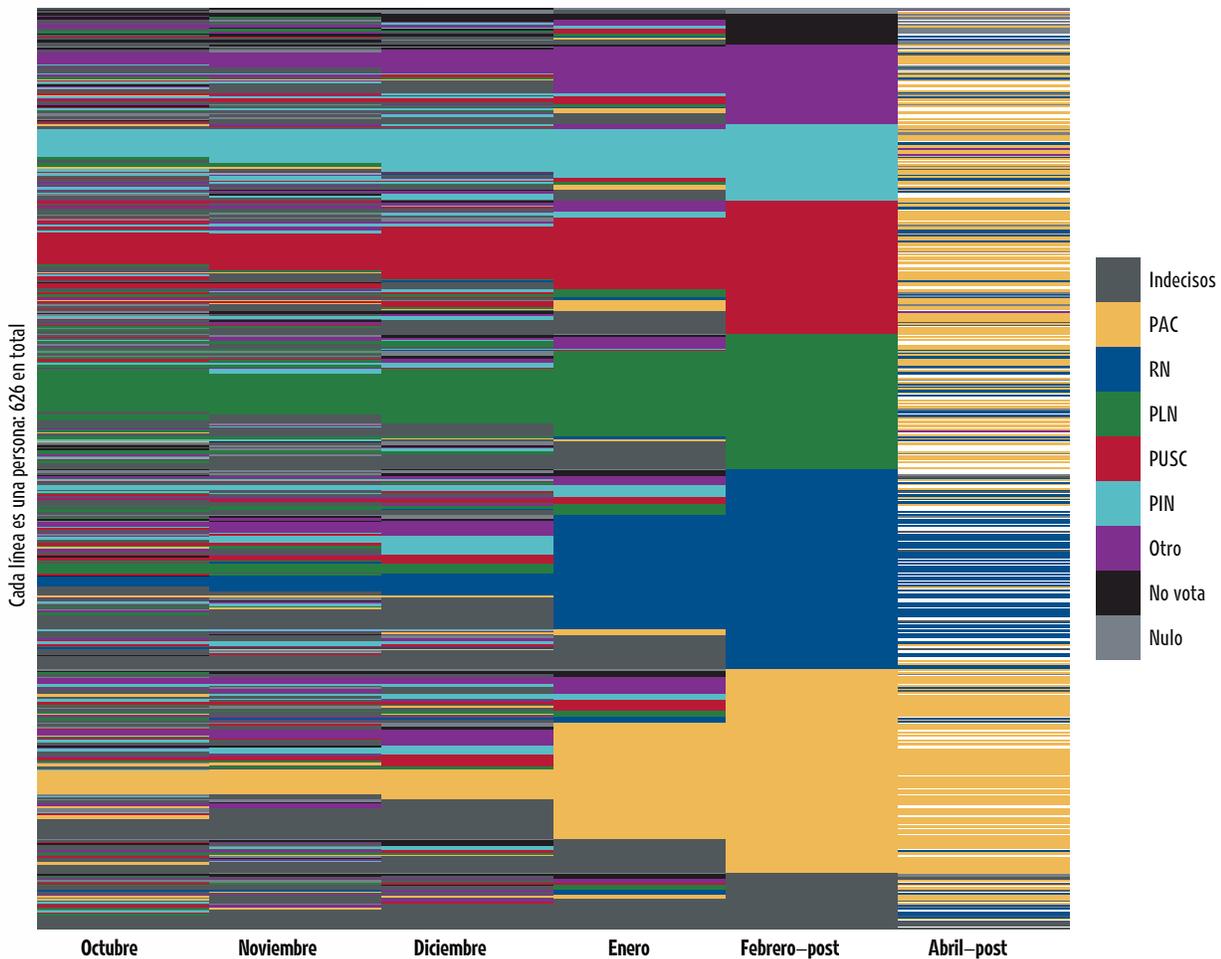
CAPÍTULO 5  
ESTADO NACIÓN 2018

cuatro décadas. A pocas semanas de la elección, con este instrumento se pudo concluir que los candidatos y partidos se disputaban el favor de un millón de indecisos.

La sistematización del seguimiento de las 626 personas que participaron en las cinco rondas del estudio evidencia los múltiples cambios en la decisión electoral. Cada una de las líneas del

panel representa un individuo, donde el color significa la simpatía partidaria durante el período de análisis. Inicialmente, el color gris que representaba los indecisos era el predominante, y solamente un grupo muy reducido de personas de noviembre a diciembre 2017 mostraba simpatía por el PAC (amarillo), partido ganador de las elecciones 2018; un grupo más grande se identificaba con el PLN (verde) y

### Cambios en las preferencias de las y los electores. Octubre de 2017 a abril de 2018



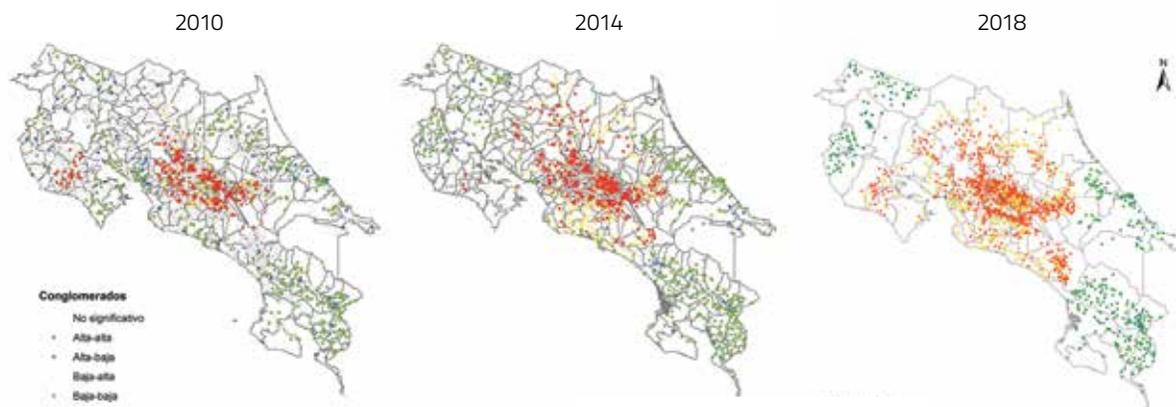
Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Alfaro Redondo, 2018 con datos del PEN y CIEP-UCR.

PUSC (rojo). Sin embargo, en enero 2018 y después de la segunda ronda electoral, el color de los simpatizantes del PAC se extendió.

En el caso de Restauración Nacional (azul), el panel revela que en noviembre y diciembre 2017, el número de seguidores era pequeño; pero, en enero y febrero 2018, las personas seguidoras de RN aumentaron. Aunque el PLN fue poco a poco aumentando, no le alcanzó para poder ganar las elecciones. Para el PIN (celeste), el candidato Juan Diego Castro empezó con pocos seguidores, y aunque fue creciendo, tampoco le alcanzó para ganar. A pesar de que se mostraban muchos indecisos, una parte importante de estos se movieron hacia el PAC.

Para la segunda ronda electoral (abril 2018), se evidencia que los seguidores del PAC volvieron a inclinarse hacia este partido. La gran mayoría de RN continuó con su candidato, y solo una pequeña parte se fue para el PAC. Mientras que los simpatizantes del PLN y del PUSC se movieron también hacia el PAC, al igual que los otros partidos políticos. Las personas que decidieron no continuar con el estudio del panel se representaron con el color blanco. En dicho escenario de volatilidad, se dio un hecho significativo, la participación de los electores se mantuvo alta, y no solo se concentró en el Valle Central, sino que se extendió a otras zonas fuera de este.

### Conglomerados<sup>a/</sup> de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010, 2014 y 2018



a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Alfaro Redondo, 2018.

Desde hace más de seis décadas los mayores niveles de participación electoral se dan en los centros urbanos, sobre todo en el Valle Central, mientras que las regiones periféricas siguen presentando altas tasas de ausentismo. Una de las consecuencias de este patrón es el surgimiento de "ecosistemas", que han configurado regiones de alta participación, rodeadas por vastas zonas de baja participación, con personas "desenganchadas" de la democracia electoral.

Lo novedoso del 2018 es que el "país político" (como se denomina a las regiones geográficas que más concurren a las urnas) tuvo una expansión territorial en comparación con las dos elecciones previas (2010 y 2014). La ampliación se dio hacia el norte de la provincia de Alajuela, la península de Nicoya, el Pacífico Central y, al sur, hacia la zona de Pérez Zeledón

El Informe 2018 señala que, durante la primera ronda electoral, 3.322.329 de personas estuvieron habilitadas para votar. Además, 31.864 costarricenses pudieron ejercer el sufragio en el extranjero. Por un lado, los dos partidos políticos que encabezaron las preferencias electorales obtuvieron la menor proporción de votos en 65 años. Juntos, el PAC y RN tan solo alcanzaron un 47% de los sufragios emitidos en el mes de febrero. Por otro lado, en la segunda ronda electoral el PAC obtuvo 1.322.908 votos, frente a 860.388 de RN una ventaja superior a veinte puntos porcentuales (61% versus 39% del total de votos válidos). Con este resultado, el PAC logró la reelección en el Poder Ejecutivo.

## FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

## Temas de convivencia social como la religión y la familia polarizan e influyen en campaña electoral 2018

- Eliminar la religión oficial del Estado fue la propuesta con más polarización: 52% de respuestas a favor y 48% en contra.
- La idea de destituir a los diputados por mala gestión, obtuvo una aprobación del 96%, fue el asunto con mayor coincidencia entre los participantes.

Los temas de la agenda nacional sobre la convivencia social, como familia, matrimonio igualitario, el aborto, las guías de sexualidad y la religión, polarizaron fuertemente la contienda electoral de 2018, e influyeron sobre los resultados de la primera y segunda ronda.

El estudio a profundidad de los valores y preferencias del electorado costarricense, realizado por el Programa Estado de la Nación, evidenció la existencia de "dos Costa Ricas" claramente definidas: la que profesa los valores más tradicionales y la que adopta posiciones más progresistas en estos asuntos.

Los hallazgos sobre los grupos de electores y las regiones donde se tienden a acentuar las diferencias en ciertos ejes temáticos de interés, contemplados en este Informe *Estado de la Nación 2018*, se basan en el análisis estadístico del "Votómetro", una aplicación web desarrollada por el PEN, que a través de un cuestionario en línea permitió conocer el grado de coincidencia de los electores con doce de los trece candidatos en

competencia (Rodolfo Piza del PUSC declinó contestar las interrogantes). A cada aspirante se le hicieron 32 preguntas, ordenadas en seis temáticas de interés nacional: convivencia social, política, democracia, economía, ambiente y gestión pública. Las personas llenaron el mismo cuestionario y la aplicación calculó un porcentaje de coincidencia con cada postulante. En total hubo 289.971 registros para el "Votómetro" en la primera ronda electoral.

De los 32 ítems consultados, en diez hubo coincidencias significativas con base en el total de registros disponibles en el "Votómetro". Estos se consideran de fuerte acuerdo entre los electores, debido a que más del 84% de las personas dio la misma respuesta. Se concentran en las áreas de política y gestión pública.

El ítem con mayor consenso es la idea de destituir a los diputados por mala gestión, con el 96% de respuestas a favor. Le siguen en importancia el despido de funcionarios públicos por mal

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

209

CAPÍTULO 5  
ESTADO NACIÓN 2018

servicio y la fijación de plazos para votar las leyes, con 93% y 95% de coincidencia respectivamente. Entre las respuestas en contra destaca el 92% que se opone a recortar el presupuesto para la educación pública.

Las preguntas que tuvieron un balance de respuestas, positivas o negativas, de entre 50% y 66%, ilustran la fuerte polarización de criterios entre las personas que llenaron el "Votómetro". Destacan la eliminación de la religión oficial del Estado (52% a favor y 48% en contra), la posibilidad de permitir actividades productivas en parques nacionales, la implantación de la pena de muerte por delitos graves (ambas con 54% a favor y 46% en contra) y, finalmente, el matrimonio entre personas del mismo sexo (con 55% en contra y 45% a favor).

Después de revisar los ítems en los que hubo mayores coincidencias y diferencias entre los electores que completaron el "Votómetro", un análisis estadístico realizado para este *Informe Estado de*

*la Nación 2018*, agrupó trece de los ítems en tres ejes temáticos de interés. En el eje 1 las respuestas a favor dotan de contenido la zona de reforma política. Para el eje 2, respuestas a favor del matrimonio igualitario, el aborto y la eliminación de la religión oficial, pero en contra de eliminar las clases de educación sexual, definen la zona de progresismo. Y en el eje 3, respuestas en contra de todos los ítems conforman el estatismo (ver cuadro).

Posteriormente, una vez configurados los tres ejes, se determinó la distribución de las respuestas de las personas en cada tema, con base en la totalidad de preguntas del "Votómetro". Ese análisis reveló que, en la primera ronda, predominaba el electorado con visión estatista y existía un amplio consenso en apoyar reformas que mejoren la eficiencia política, pero también, mostró una clara polarización en torno a temas de convivencia social: conservadores versus progresistas.

### Distribución de los ítems del "Votómetro" en tres ejes temáticos (variables en el análisis de factores)

Ítem	Eje
Destituir diputados por mala gestión Destituir al Presidente por faltas muy graves Fijar plazos para votación de leyes Despedir a funcionarios públicos por mal servicio Cierre o fusión de instituciones públicas ineficientes	Eje 1 <sup>a</sup> : Eficiencia en la gestión política (reforma versus no reforma)
Matrimonio igualitario Aborto en casos de violación Eliminar la religión oficial Eliminar clases de educación sexual	Eje 2 <sup>b</sup> : Convivencia social (conservadurismo versus progresismo)
Vender el ICE Eliminar el seguro obligatorio-CCSS Explotar petróleo en el país Recortar presupuesto para educación pública	Eje 3 <sup>c</sup> : Ámbito de acción del Estado (estatismo versus liberalismo)

a/ Ítems con carga factorial de entre 0,5 y 0,9.

b/ Ítems con carga factorial de entre 0,6 y 0,9.

c/ Ítems con carga factorial de entre 0,5 y 0,6.

En detalle se obtiene que en el eje 1, sobre eficiencia en la gestión política, el 98% de las personas apoya reformas para mejorar la eficiencia en la gestión política. En el eje 3, referido al ámbito de acción del Estado, también hay una amplia mayoría: el 74% se ubica en la zona de estatismo, un 7% en la de liberalismo y un 19% en una posición neutra. En cambio, el eje 2, que expresa los valores y preferencias sobre temas de convivencia social, muestra una sociedad dividida: un 46% de las personas se encuentra en el lado del progresismo. Otro grupo, que representa un 34% de los registros, se identifica como conservador y el 20% restante se sitúa en una posición neutra.

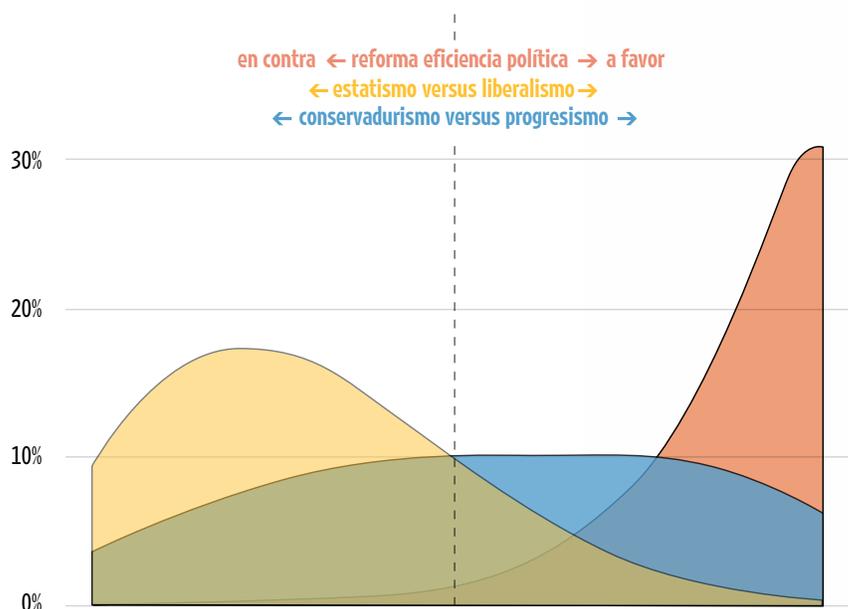
El análisis de factores concluye que estas polarizaciones tienen explicaciones por grupos de edad, de educación, lugar de residencia y de simpatía partidaria. En todos los grupos es mayoritaria la demanda por reformas que mejoren la eficiencia en la gestión política.

Las personas están de acuerdo con la destitución de legisladores o el presidente de la República por mala gestión o faltas muy graves, la fijación de plazos para votar las leyes, el despido de funcionarios por mal servicio, e incluso el cierre de instituciones públicas que son ineficientes.

También, se evidencia que una alta proporción de la ciudadanía sigue apoyando al Estado de bienestar (no vender el ICE, no afectar a la CCSS, ni recortar el presupuesto para la educación pública), pero también está dispuesta a cerrar instituciones ineficientes.

El estudio realizado por grupos, a partir de los valores promedio para cada eje temático, muestra que los jóvenes de entre 18 y 34 años, quienes tienen educación universitaria y quienes simpatizan con el Frente Amplio, el Partido de los Trabajadores o el Partido Acción Ciudadana, tienden a ser más progresistas y pro Estado.

### Distribución de respuestas del "Votómetro" en tres ejes temáticos (polaridades con base en el análisis de factores)



Fuente: Gómez Campos, 2018b, con información del "Votómetro".

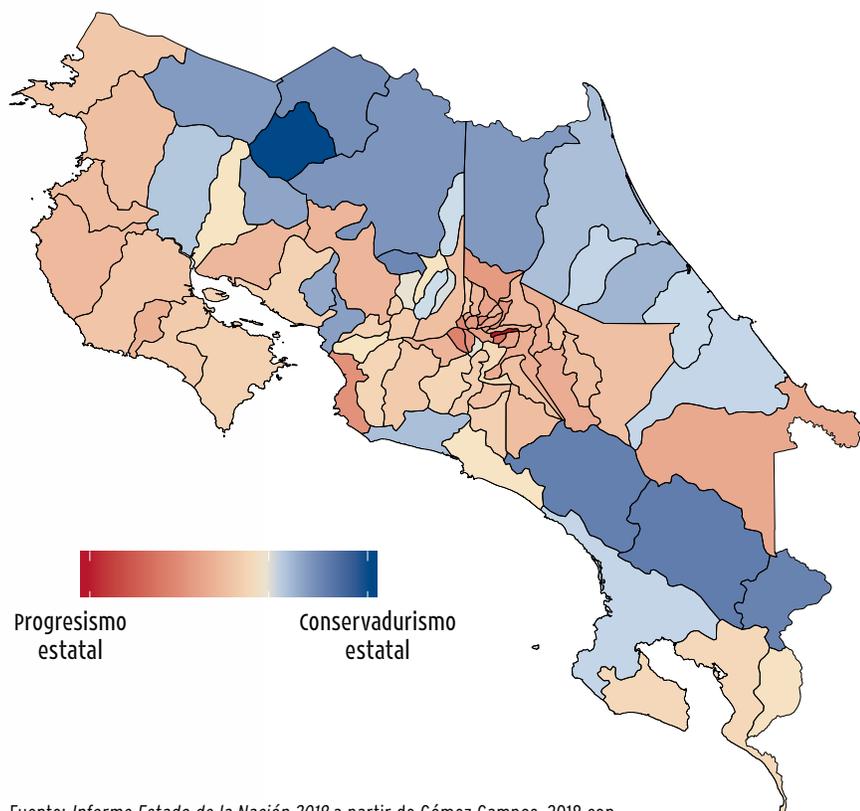
Por el contrario, quienes simpatizan con Restauración Nacional, Renovación Costarricense o Alianza Democrática Cristiana, quienes solo tienen educación primaria y las personas en edades de entre 50 y 65 años, así como los mayores de 65, aunque también apoyan al Estado, adoptan posiciones conservadoras en materia de convivencia social.

La otra variable de referencia para el análisis de los ejes temáticos es el lugar de residencia, para lo cual el "Votómetro" aportó información de los 81 cantones del país. Los patrones de electores conservadores vs progresistas poseen también patrones territo-

riales, que coinciden con los apoyos electorales al PAC y a Restauración Nacional.

El resultado da cuenta de 59 localidades en las que predominan las personas con valores progresistas versus 22 de perfil conservador. La distribución territorial de la población con base en el eje de convivencia social coincide, en su gran mayoría, con los resultados de la segunda ronda electoral: el Valle Central y la provincia de Guanacaste fueron ganados por el PAC, y la provincia de Limón, algunos cantones de Puntarenas y la zona norte por RN.

### Clasificación de las respuestas del "Votómetro" por cantones, según los ejes de convivencia social y ámbito de acción del Estado



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Gómez Campos, 2018 con datos del Votómetro.

## SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

---

# Transporte y movilidad: retos en favor del desarrollo humano

La situación general del transporte y la movilidad en Costa Rica tiene un profundo impacto en el desarrollo humano. En términos de sus efectos, hay una combinación de débiles alternativas de transporte público, una creciente flota vehicular y limitaciones de infraestructura. Esto se ha traducido en alto consumo de hidrocarburos, emisiones contaminantes, largos tiempos de traslado, pérdida de competitividad, elevados costos económicos, accidentes viales y deterioro de la calidad de vida. Son efectos que potencian las desigualdades sociales, pues no afectan de la misma manera a las personas que usan uno u otro medio para movilizarse, o que viven en distintas zonas del territorio según sus condiciones económicas.

Desde una perspectiva más amplia, el tema se inscribe en el contexto de las "apuestas territoriales" del país. La estructura de ciudad y el tipo de crecimiento urbano forman parte de ese contexto y su panorama actual deriva, de manera directa, de los rezagos en la construcción de herramientas robustas de ordenamiento del territorio, y de la forma no planificada y sin consideraciones de sostenibilidad (ambiental, social y económica) con que la expansión urbana ha funcionado durante más de tres décadas. También es producto de un marco institucional obsoleto, con traslapes de competencias y un complejo entramado de entidades que otorgan a los sectores regulados poder de incidencia en los entes que los regulan. Este capítulo especial del *Informe Estado de la Nación 2018* hace un balance de conjunto y valora los impactos positivos que tendría afrontar de manera integrada algunos retos en este campo.

## Principales hallazgos

- El 50% de los trabajadores labora en un cantón diferente al de su lugar de residencia. Fuera de la GAM esta cifra disminuye a solo un 18%.
- Con datos de la aplicación Waze, se identificaron 28 distritos de alto nivel de congestión vial en la GAM.
- Para la población trabajadora, los costos económicos derivados del congestionamiento en la GAM representan alrededor de un 3,8% del PIB.
- Costa Rica es uno de los países latinoamericanos con más vehículos por cada mil habitantes (231 unidades), superado solo por Argentina (315) y México (278).
- El autobús (34%) y el vehículo privado (33%) son los principales medios para trasladarse al trabajo.
- El sector transporte es responsable del 66% del consumo de hidrocarburos y el 54% de las emisiones de carbono en el país.
- Un 30% de los fallecidos en sitio en accidentes de tránsito son ciclistas y peatones.
- El 90% de Red de Alta Capacidad de carreteras (RAC) no cumple con los parámetros del Plan Nacional de Transporte en cuanto al número de carriles.
- El sector institucional de transporte cuenta con seis consejos (órganos desconcentrados), en los que se reportan traslapes y conflictos de competencias.
- Se estima que completar la "sectorización" de las líneas de buses generaría un ahorro de 3.305 millones de colones, un aumento del 61% en la velocidad de los viajes y una reducción de 506 toneladas de emisiones de carbono al año.
- Con un tren rápido de pasajeros el tiempo de viaje entre Ciruelas y Paraíso disminuiría de 80 a 42 minutos, y la capacidad diaria de traslado de pasajeros aumentaría de 16.000 a 250.000.
- Con medidas de importación de vehículos eléctricos, mejoras en el sistema de transporte público y uso de parámetros europeos de control de emisiones, el carbono liberado a la atmósfera se reduciría un 10% al año.

## TRANSPORTE Y MOVILIDAD

## Crecimiento urbano disperso y sin ordenamiento territorial propician caos en transporte y movilidad

- Las rutas de varias decenas de líneas de autobuses vienen de zonas muy cercanas y todas desembocan en el centro de San José.
- Costa Rica es uno de los países latinoamericanos con más vehículos por cada mil habitantes (231 unidades), superado solo por Argentina (315) y México (278).

La falta de políticas de ordenamiento territorial y el crecimiento disperso de la estructura urbana del país determinaron los graves problemas en el sistema de transporte público y privado, así como los patrones insostenibles de movilidad que enfrenta Costa Rica actualmente.

El *Informe Estado de la Nación 2018* señala que, en el país, las apuestas por el uso del suelo urbano no surgieron de políticas de ordenamiento territorial que integren la compleja interacción entre las inversiones y regulaciones públicas; y las dinámicas derivadas de la inversión privada en actividades productivas y comerciales. La ausencia de este tipo de herramientas ha promovido patrones insostenibles y grandes externalidades negativas. Una de ellas es el congestionamiento vial que complica la movilidad de las personas. A esto se suma un sistema de transporte público ineficiente y una creciente flota vehicular.

La estructura de ciudad lineal, disper-

sa y de bajas densidades en la Gran Área Metropolitana (GAM) es uno de los principales factores que aumentan los recorridos y tiempos de viaje. Aunque desde los años ochenta se crearon algunos instrumentos de regulación del territorio urbano, como el anillo de contención, la GAM no cuenta con un órgano regional que articule las competencias y funciones en esta materia. Además, una proporción importante de la población (62%) y el empleo (66% de las personas ocupadas) se concentra en la Región Central. Esto incrementa los tiempos de viaje y los problemas de movilidad, debido a que el 50% de quienes laboran lo hace en un cantón distinto al de su residencia, cifra que desciende a solo un 18% fuera de la GAM. Según el Censo de Población 2011, en esta zona alrededor de 1,5 millones de personas se desplazan a trabajar de un cantón a otro diariamente. De igual forma, por motivos laborales cerca de 37.000 personas se trasladan a la GAM desde cantones periféricos de la Región Central y unas 12.500 desde otras partes del territorio.

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

232

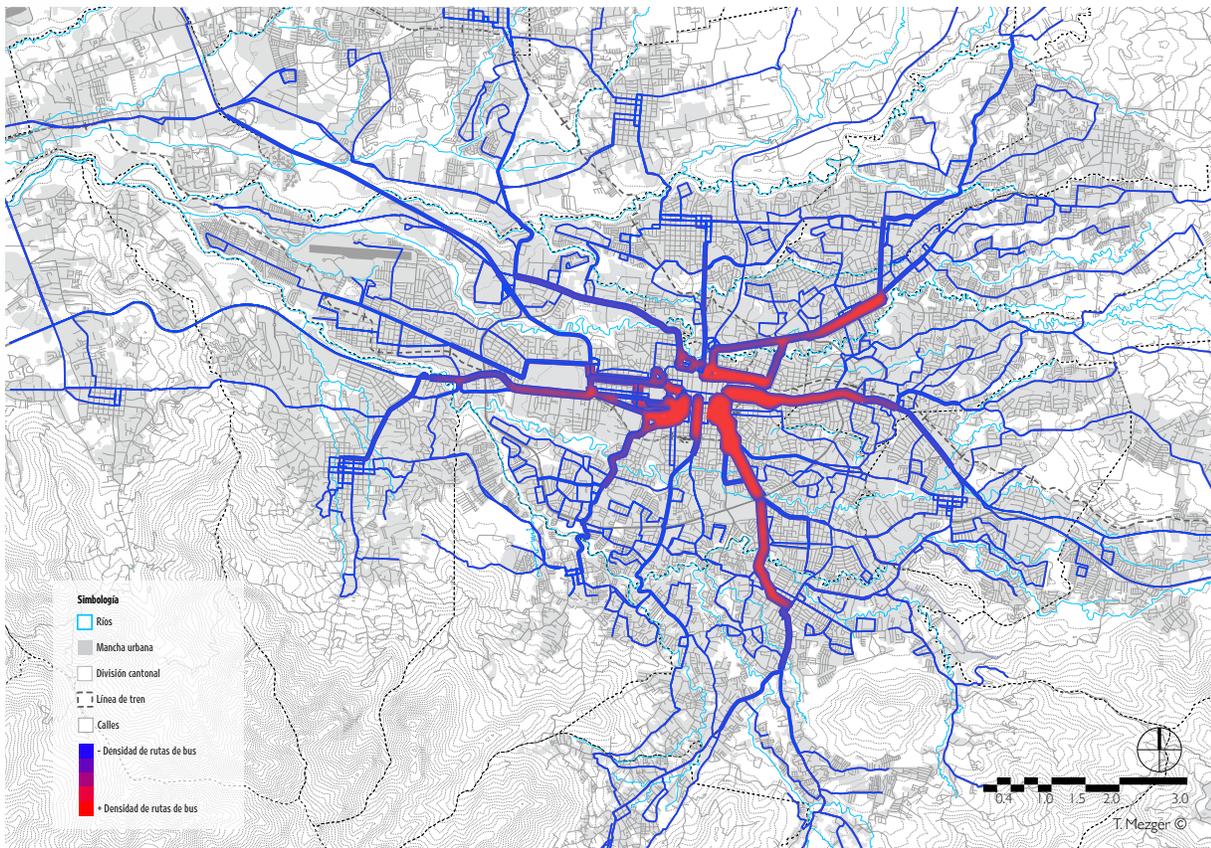
CAPÍTULO 6  
ESTADO NACIÓN 2018

Para resolver el traslado de las personas se optó por dos alternativas: el transporte público y el uso del vehículo particular. En la GAM más de tres cuartas partes de la movilización se lleva a cabo por este medio y según la Encuesta de Movilidad Domiciliaria, elaborada para el Plan integral de movilidad urbana sostenible para el Área Metropolitana de San José (Pimus), el autobús explica el 34% de los viajes realizados para ir a trabajar. Sin embargo, como se dijo, el tipo de crecimiento urbano estableció un diseño de rutas de autobuses enfocado en viajes al centro de San José, en ocasiones con varias decenas de líneas que vienen de zonas muy cercanas entre sí, todas con el mismo destino en la capital.

El sistema de transporte público de Costa Rica en 2017 estaba conformado por 4.758 unidades: el 70% de ellas ubicadas en la Región Central. Dentro de la GAM, la actual oferta de autobuses se organiza en 252 rutas distribuidas en torno a 8 sectores que operan en sentido periferia-centro. También hay 6 servicios intersectoriales que conectan localidades de manera circunferencial. Estas líneas son operadas por 41 empresas que cuentan con 1.842 unidades.

Debido al carácter desarticulado del sistema, un 41% de los viajes en transporte público implican al menos un transbordo, en condiciones tarifarias y físicas que penalizan fuertemente el uso del

### Densidad de las rutas de buses en la GAM. 2017



Fuente: Informe Estado de la Nación 2018 a partir de Mezger, 2018.

autobús frente al automóvil. Además, en el centro de San José existen más de veinte terminales de empresas de larga distancia. La falta de una estación central para estas genera un uso ineficiente del espacio urbano en un área de gran valor.

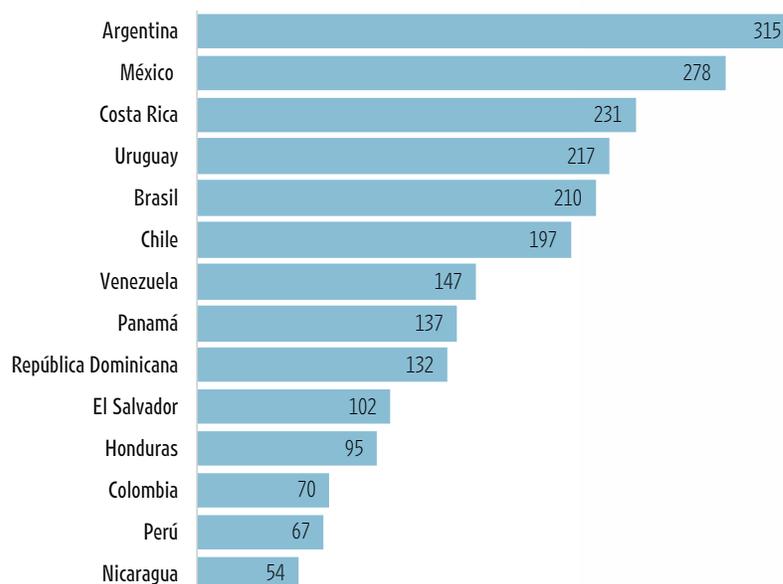
La ineficiencia en el transporte público favoreció un uso comparativamente alto de automóviles que complica y encarece la movilización. El estudio realizado para este *Informe Estado de la Nación 2018*, confirma que la flota vehicular crece rápidamente, al tiempo que envejece. Entre 2007 y 2016 aumentó a un ritmo del 6,7% anual (un 79,2% en todo el período), mientras la población creció al 1,2% anual. Los automóviles agrupan cerca del 63,4% del parque automotor total, y crecieron un 66,9% en ese decenio, a una tasa del 5,9% anual. Pero el mayor incremento lo registró la flota de motocicletas, 187,3% entre 2007 y 2016, equivalente a un 12,8% anual. De igual forma, los vehículos pesados, de cargas mayores a 3.500 kilogramos,

tuvieron una expansión superior al 4% anual.

Costa Rica es uno de los países latinoamericanos con más vehículos por cada mil habitantes, 231 unidades, y solo es superado por Argentina y México. En los últimos diez años ese valor creció un 60% (4,8% anual). En consecuencia, aunque el transporte público es mayoritario, el servicio actual pierde eficiencia al competir con el alto flujo vehicular privado y de carga, y tiene fallas que se convierten en desincentivos para cambiar el automóvil por ese medio, como horarios restringidos, velocidades menores y problemas de seguridad y calidad, entre otros.

Al incremento del parque automotor se suma su antigüedad. Los datos de la revisión técnica de vehículos (RTV) para 2017 (1.142.184 unidades) muestran que la edad promedio de los vehículos que acudieron a inspecciones periódicas ronda los 16 años. En el caso de los automóviles el promedio es de 17 años.

### Vehículos por cada mil habitantes, según país. Circa 2010



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* con datos del Banco Mundial.



## TRANSPORTE Y MOVILIDAD

## Nuevas fuentes de información permiten identificar y caracterizar puntos de mayor congestión vial

- Los peores puntos de congestión están en la zona central de la GAM: contempla los 28 distritos con más alto nivel de atasco.
- Se registran embotellamientos desde 200 metros hasta 20 kilómetros, mientras que las demoras adicionan al recorrido entre 1 minuto y 5 horas.

El *Informe Estado de la Nación 2018* realizó un estudio sobre atascos viales, a partir de una base de datos que se construyó con los reportes de la aplicación móvil Waze para los años 2017 y 2018. Estos insumos permitieron identificar y caracterizar los puntos con mayores congestiones.

Una estructura de ciudad dispersa y poco densa, como se caracteriza la Gran Área Metropolitana (GAM), tiene como consecuencia los largos tiempos de viaje, que hacen perder competitividad y calidad de vida a la población. En la demora de estos tiempos influyen varios factores, entre ellos las distancias entre los lugares de trabajo y residencia, los patrones y modos seleccionados por los habitantes para trasladarse, las limitaciones de la red vial y principalmente los embotellamientos.

Ante esta realidad, los atascos viales toman relevancia debido al impacto que estos poseen en diferentes áreas: económica, ambiental y social.

La investigación, efectuada por el Programa Estado de la Nación, obtuvo un primer recuento descriptivo de los datos de atascos en 2017, provenientes de los reportes que los usuarios de Waze hacen desde sus teléfonos celulares. La base utilizada cuenta con casi 20 millones de registros, y cada uno representa un atasco. De esta fuente se extrajeron trece variables para realizar una identificación geográfica y temporal de los congestiones, su caracterización (velocidad promedio, longitud, retraso) y un análisis de conglomerados.

Inicialmente, a partir de la georreferenciación de los puntos de atasco, se ordenaron los datos por distritos y se identificaron aquellos con mayores problemas recurrentes. Es evidente que los peores puntos de congestión de todo el país se encuentran en la zona central de la Gran Área Metropolitana (en partes de San José, Cartago, Heredia y Alajuela): los 28 distritos con alto nivel de atasco se ubican allí y abarcan el 41% de todos los embotellamientos registrados en el año bajo estudio.

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

232

CAPÍTULO 6  
ESTADO NACIÓN 2018

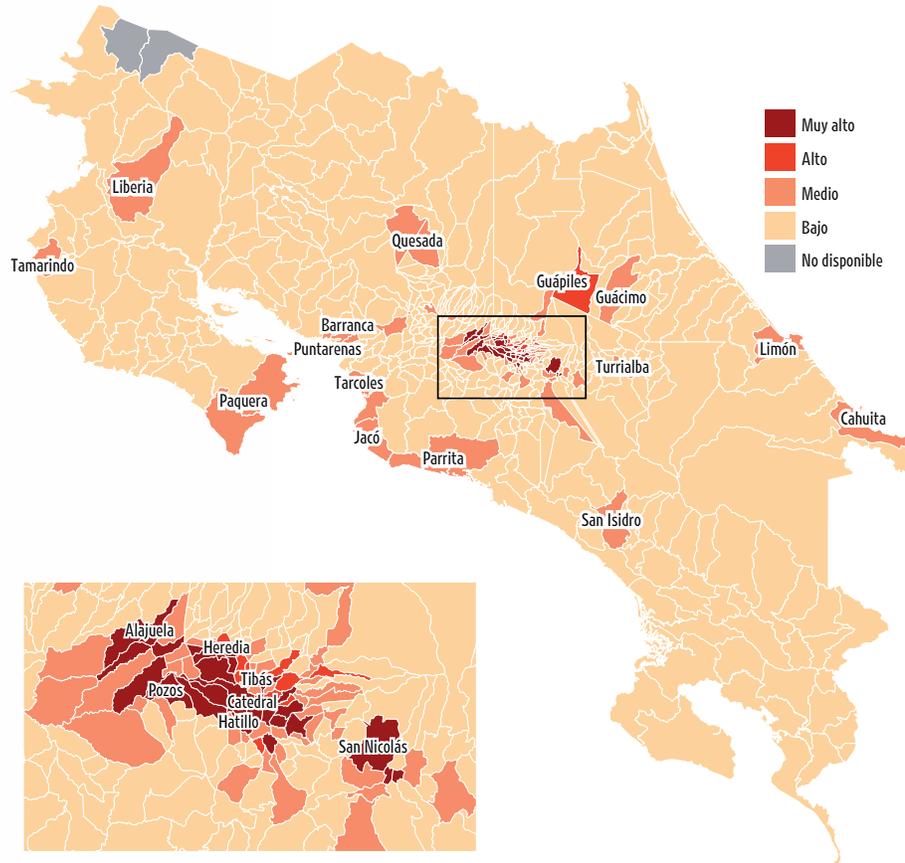
El análisis también revela que los atascos son muy distintos en cuanto a su extensión y el retraso que generan, en relación con el tiempo promedio en el que se haría el mismo recorrido en horas de flujo libre. La base registra congestionamientos desde 200 metros hasta 20 kilómetros, mientras que las demoras adicionan al recorrido entre 1 minuto y 5 horas.

En los distritos identificados, los atascos ocurren entre las 6 de la mañana y las 6 de la tarde entre semana, con momentos críticos entre 7 y 8 de la mañana y entre 4 y 6 de la tarde. En esos períodos se contabilizan más de 200.000 embotellamientos durante el año, hecho previsible debido a los horarios de traslado de la población

trabajadora. Los sábados presentan más congestionamientos entre las 10 de la mañana y la 1 de la tarde, y los domingos entre 4 y 6 de la tarde. A lo largo del año, hay una alta concentración de congestionamientos en los meses de noviembre y diciembre.

Por otra parte, con la nueva información obtenida sobre embotellamientos, se efectuó un análisis de conglomerados que permitió caracterizar las zonas de mayor congestión. Se identificaron tres grupos, según características como velocidad, retraso y extensión; día, mes y hora; densidad poblacional del distrito y porcentaje de personas que se desplazan entre cantones por motivos laborales.

### Clasificación de distritos, según cantidad de atascos. 2017



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Durán y León, 2018 con datos de Waze.

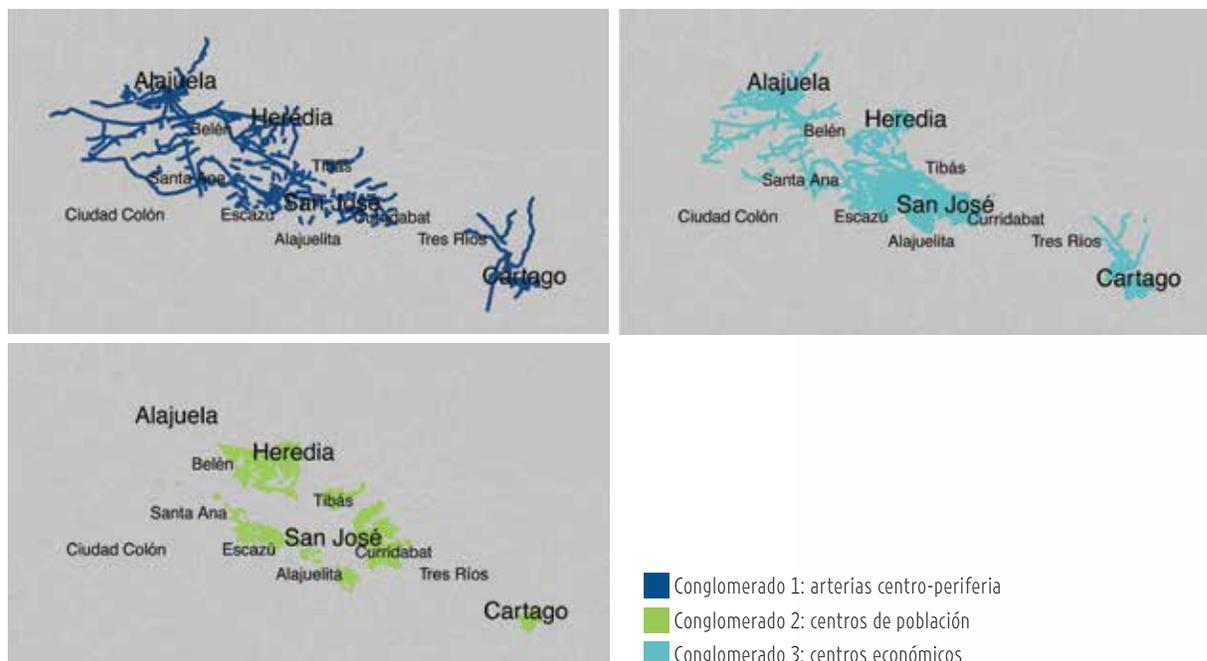
El primer grupo corresponde a los embotellamientos en las autopistas que conectan los extremos de la GAM: Próspero Fernández, Bernardo Soto, General Cañas y Florencio del Castillo. En este conglomerado, que aquí se denomina arterias centro-periferia, ocurre el 12% de los atascos analizados, y se caracteriza por el menor retraso promedio y las filas más extensas. Además, allí se registran los congestionamientos con mayor media de velocidad, es decir, aunque avanzan más lentamente que lo usual, se mueven más rápido en comparación con los otros grupos.

El segundo conglomerado se asocia a centros de población de la GAM y aglutina el 28% de los atascos. Abarca distritos como Desamparados, Guadalupe, San Francisco de Dos Ríos, Curridabat, San Juan y Llorente de Tibás, así como los

cascos centrales de Heredia y Cartago, zonas donde vive una gran cantidad de personas, muchas de las cuales se trasladan para trabajar o estudiar. Allí los atascos son cortos pero lentos, es decir tienen poca extensión en metros, pero avanzan a velocidades más bajas.

El tercer y último grupo corresponde a los embotellamientos que ocurren alrededor de centros económicos de la GAM. Este conglomerado contiene el 60% de los casos analizados, los cuales se concentran en los distritos del cantón central de San José, Cartago y Heredia, en las cercanías del aeropuerto Juan Santamaría y en las conexiones entre provincias: la entrada a Heredia por el distrito de Ulloa y la entrada a Cartago por San Nicolás. Estos lugares se caracterizan por tener poca densidad de habitantes, pero muchas personas llegan para trabajar, estudiar, realizar

### Ubicación de los atascos, según conglomerados. 2017



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Durán y León, 2018 con datos de Waze.



trámites o actividades de comercio, lo que implica un mayor flujo de vehículos de transporte público, privado y comercial. Los atascos se dan principalmente en las horas laborales, entre 6 de la mañana y 7 de la noche, por ejemplo, en la vía conocida como Circunvalación (Paseo de la Segunda República), la ruta 27 entre San José, Escazú y Santa Ana, La Uruca y el Paseo Colón.

Los resultados de esta primera aproximación muestran que los embotellamientos no se comportan de la misma manera, ni ocurren en los mismos horarios, y ello se relaciona con

los lugares donde se presentan y las actividades que ahí se desarrollan, por lo que las políticas de reordenamiento vial deben considerar esas diferencias. Aunque el análisis es preliminar, es posible emprender estudios más complejos y de alta desagregación geográfica. El potencial de la base es amplio, pues la información georreferenciada permite agregar capas de datos para entender los problemas viales a partir de variables sociales, económicas y demográficas. Una visualización interactiva sobre estos primeros resultados está disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

## TRANSPORTE Y MOVILIDAD

## Congestionamientos viales generan elevados costos económicos y ambientales

- Trabajadores que habitan en los cantones de Barva, Vásquez de Coronado, Moravia, San Pablo, San Isidro, Aserrí y La Unión incurren en un costo promedio entre 3.000 y 5.000 dólares anualmente.
- Los costos económicos para la población trabajadora, derivados del congestionamiento vial en la GAM, representan alrededor de un 3,8% del PIB (Producto Interno Bruto).

El patrón actual de movilidad, que predomina en la Gran Área Metropolitana (GAM), y en las llamadas "ciudades intermedias" (que siguen los mismos patrones de crecimiento de la GAM), genera efectos negativos al país, como los altos costos económicos y ambientales.

El transporte es estratégico para la economía nacional y está encadenado a muchos otros segmentos productivos. En 2017, la rama de transporte y almacenamiento aportó alrededor de un 4,5% del PIB, y ha aumentado su participación de forma sostenida desde 2012, cuando era de un 3,9%. Esto lo hace una de las actividades más dinámicas de los últimos años, que se expande por encima del promedio de la economía (3,6% anual entre 2012 y 2017). Las proyecciones del Banco Central indican que este crecimiento continuará en los próximos años. Sin embargo, el congestionamiento vial también le genera externalidades negativas al país.

Un análisis, efectuado para el *Informe Estado de la Nación 2018*, estimó cuánto les cuesta a las personas el tiempo que los atascos le agregan a sus viajes, cuando se desplazan a trabajar a un cantón distinto de donde viven. Se consideró la duración de esos movimientos, el perfil profesional y el valor del trabajo por horas para los habitantes de cada cantón. Posteriormente, se midió ese costo en situaciones de flujo libre (sin congestionamientos) y se asignó un valor monetario a la diferencia que generan los atascos.

Según estas estimaciones, se determinó que los costos para los trabajadores a causa de la congestión en la GAM representan alrededor de un 3,8% del PIB (cerca de 2.527 millones de dólares). Los cantones con mayores costos totales son San José, Desamparados, Alajuela, Heredia, Goicoechea, Cartago, La Unión y Vásquez de Coronado.

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

242

CAPÍTULO 6  
ESTADO NACIÓN 2018

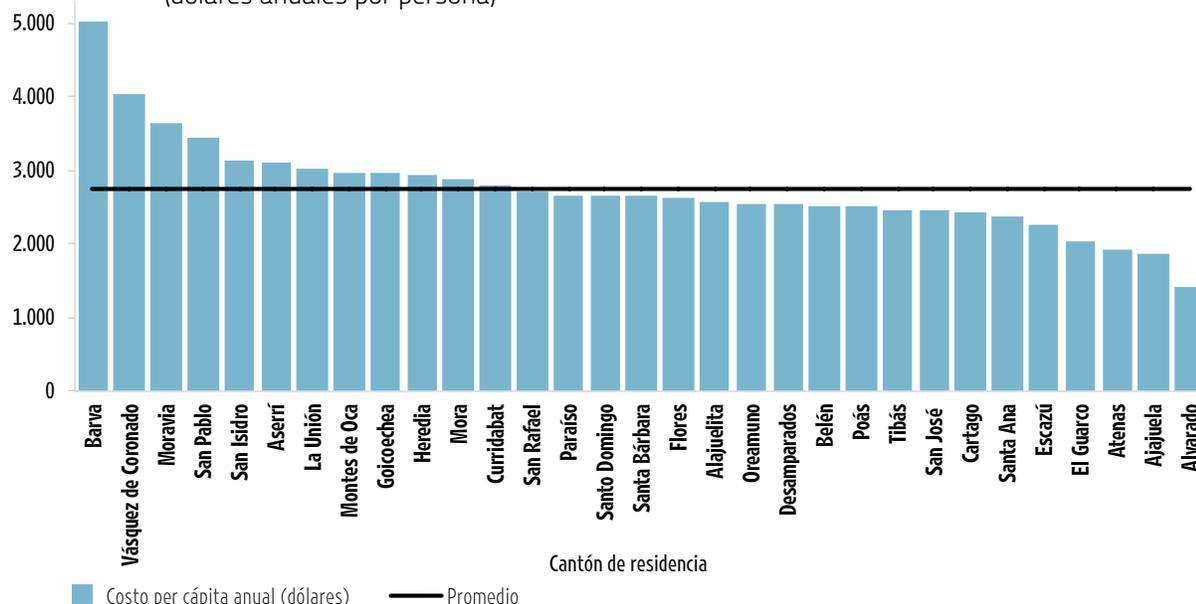
Los mayores costos per cápita por congestionamientos los tienen los habitantes de Barva, Vásquez de Coronado, Moravia, San Pablo, San Isidro, Aserrí y La Unión. En estos cantones, cada trabajador incurre en un gasto promedio de entre 3.000 y 5.000 dólares anuales, asociado, entre otros aspectos, a la baja generación de empleo en su lugar de residencia. Por el contrario, los menores costos per cápita se dan en Tibás, San José, Cartago, Santa Ana, Escazú, El Guarco, Atenas, Alajuela y Alvarado.

Además de los altos costos económicos, el sistema de transporte del país posee repercusiones en la parte ambiental. Una de las más serias consecuencias de la gran cantidad de vehículos en el sistema actual, son las fuertes emisiones del sector transporte, que es el principal consumidor de energía (combustible fósil) del país y el mayor generador de gases de efecto invernadero (GEI). Un estudio del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) y el Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimó que ese sector fue responsable del 54% de todas las emisiones del país y, de estas, el 41% provino del parque automotor privado. En consecuencia, el aire de la GAM está lejos de considerarse limpio.

Otra externalidad negativa del transporte es el ruido, también señalado como una seria amenaza para la salud. En las áreas urbanas el tráfico vehicular es una fuente primaria de contaminación sónica. En Costa Rica no se realiza un monitoreo sistemático de este fenómeno. Un estudio reportó que el ruido causado por el parque automotor en la zona metropolitana generaba puntos de contaminación severa y quintuplicaba el límite apto para la comunicación oral humana. Un análisis efectuado en las salas de espera del hospital San Juan de Dios detectó niveles que sobrepasan en 20 decibeles el valor máximo establecido en el decreto 28718-S.

**Costo anual per cápita derivado del congestionamiento en la GAM, para personas que no trabajan en el cantón donde viven (dólares anuales por persona)**

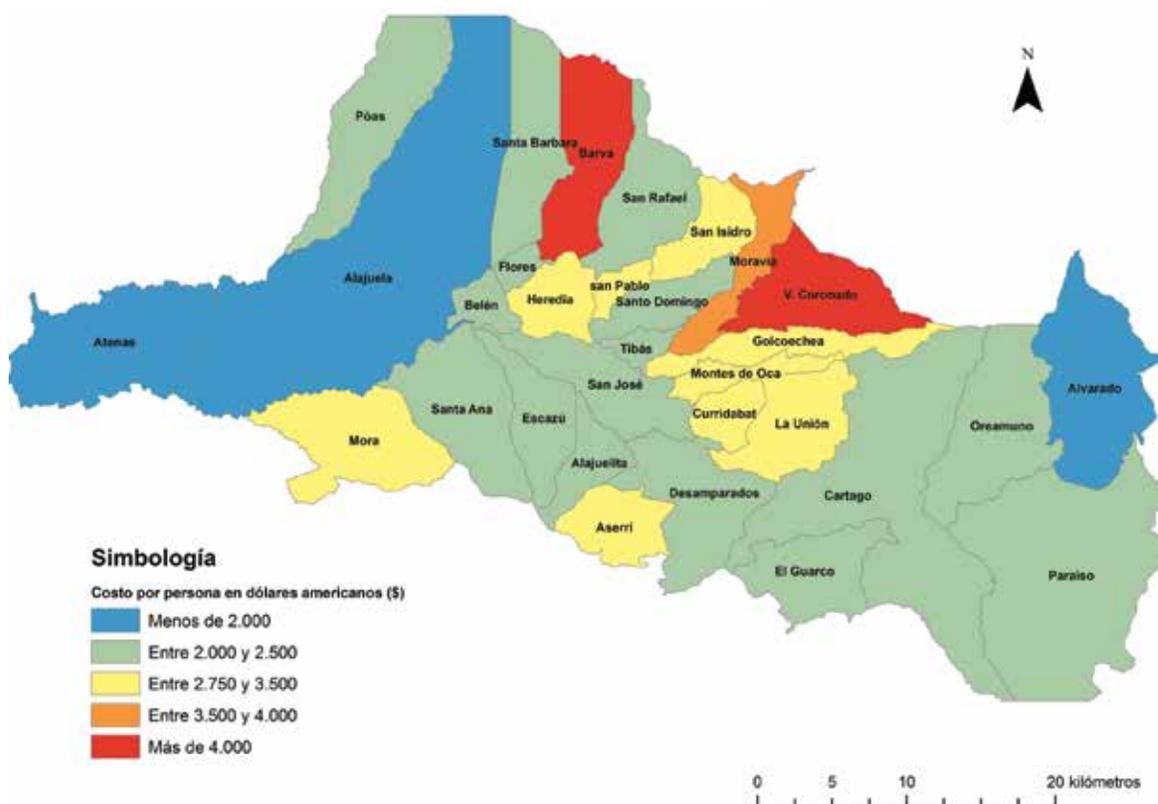


Fuente: Informe Estado de la Nación 2018 a partir de Sánchez, 2018.

Por último, otra de las áreas de impacto se encuentra relacionada con las lesiones y accidentes de tránsito. De acuerdo con el reporte global del 2015 sobre el estado de la seguridad vial, en ese año la mitad de las víctimas mortales fueron usuarios vulnerables de las vías (peatones, ciclistas y motociclistas),

por lo que se recomienda implementar políticas para promover la movilidad no motorizada (bicicleta y caminata) de manera segura y reducir la cantidad de muertes en carretera. Un 30,6% de los fallecidos en sitio por accidentes de tránsito en Costa Rica son ciclistas y peatones.

### Costo anual per cápita derivado del congestionamiento en la GAM para personas que no trabajan en el cantón donde viven, según municipio



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* a partir de Sánchez, 2018.



## TRANSPORTE Y MOVILIDAD

## Descoordinación y el marco normativo e institucional entraban las decisiones clave del sector transporte

- Se identificaron al menos 29 organizaciones que trabajan en temas de espacio urbano, movilidad y transporte.
- Entre 1950 y 2017 se aprobaron 326 leyes sobre transporte terrestre; de estas el 72,8% son de índole regulatorias.

El marco normativo e institucional relacionado con el transporte es deficitario y presenta graves problemas de coordinación, esto dificulta la toma de decisiones y entraba los avances que requiere el país para adaptarse a los nuevos retos que imponen los patrones actuales de movilidad.

En un contexto de ausencia de ordenamiento territorial, contar con un entramado de entidades públicas articulado y eficiente es de vital importancia para la gestión sostenible del transporte y la movilidad. No obstante, en Costa Rica la gobernanza de este sector se considera un cuello de botella para impulsar transformaciones, en parte por una conformación que asigna a los actores regulados importantes cuotas de poder en los entes que los regulan.

El tema del transporte ha estado presente en el marco jurídico nacional desde el siglo XIX y ha sido objeto de abundante legislación desde mediados del XX. Para el *Informe Estado de la Nación 2018*, se realizó un exhaustivo

inventario de las leyes en este campo, el cual evidencia una normativa desagregada y dispersa, que dificulta la operación de las instituciones, genera barreras en su gobernanza y que se ha adaptado poco a los cambios.

Entre 1950 y 2017 se contabilizan 326 leyes. La mayoría de ellas (el 68,4%) data del período 1950-1982, cuando estaba vigente la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. En términos generales, la legislación se enfoca en la regulación. Si se considera el articulado de las leyes revisadas, las normas regulatorias (72,8%) triplican y más las disposiciones relacionadas con incentivos (20%). El resto tiene que ver con la institucionalidad, procedimientos, ambiente y otros.

En este marco se interrelacionan una mezcla de actores. Aunque entre 1905 y 1982, se fortaleció el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y se le convirtió en un "superministerio", que ejecutaba grandes proyectos de expansión de carreteras y caminos;

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA

249

CAPÍTULO 6  
ESTADO NACIÓN 2018

después de 1990, se observó la tendencia contraria, pues se recortaron las funciones de este Ministerio y se dio la creación de seis consejos y órganos desconcentrados.

El surgimiento de estos consejos transformó de manera importante la institucionalidad del transporte. En la actualidad, el sector "Transporte e Infraestructura" está conformado por el MOPT, que es un ente del Gobierno Central, seis consejos y un tribunal administrativo (TAT), que son órganos descentralizados, adscritos al Ministerio pero con personería jurídica propia y tres entidades autónomas descentralizadas (Incofer, Japdeva, Incop).

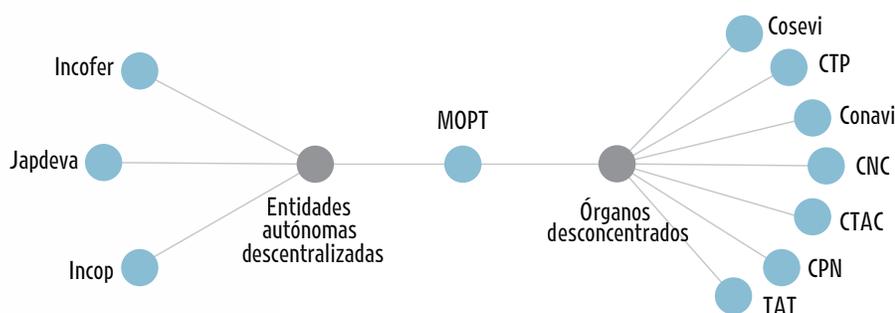
De forma paralela a estos cambios, la función de rectoría sectorial (que desde el punto de vista técnico recae en el citado Ministerio) se ha visto debilitada por la poca articulación con los entes autónomos que conforman el sector (Incofer, Japdeva, Incop), ya que

en la práctica cada uno actúa según sus posiciones e intereses.

La rectoría sectorial también se ve afectada por la alta inestabilidad de los jefes. El MOPT es uno de los ministerios que sufre más destituciones y renuncias de su máxima autoridad. Según la base de datos sobre rotación en el Gabinete Presidencial del Programa Estado de la Nación, entre el 8 de mayo de 1978 y el 8 de mayo de 2018 hubo 24 ministros de Transportes, ninguno de los cuales cumplió un período completo de cuatro años. El promedio de duración es de apenas 1,7 años.

Adicionalmente, existen traslapes de competencias, mandatos y funciones, que no facilitan la planificación, adjudicación y fiscalización de obras de infraestructura. Como se comentó, las potestades legales del MOPT han evolucionado con el tiempo, a medida que se pasó del enfoque de un Estado constructor de caminos a uno que

### Instituciones del sector transporte e infraestructura<sup>a/</sup>



a/ Las siglas consignadas corresponden a: Incofer (Instituto Costarricense de Ferrocarriles), Japdeva (Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica), Incop (Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico), Cosevi (Consejo de Seguridad Vial), CTP (Consejo de Transporte Público), Conavi (Consejo Nacional de Vialidad), CNC (Consejo Nacional de Concesiones), CTAC (Consejo Técnico de Aviación Civil), CPN (Consejo Portuario Nacional) y TAT (Tribunal Administrativo de Transportes).

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2018* con base en el decreto 38536-MP-PLAN.

administra la amplia red vial del país. Si bien el Ministro es el rector, tiene la obligación de apoyarse en el Consejo Nacional Sectorial de Transporte e Infraestructura, de limitado funcionamiento, y las instituciones autónomas trabajan de forma desarticulada.

En este escenario, ha sido notable la emergencia, en los últimos años, de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno a temas de movilidad urbana sostenible, y que se preocupan por impulsar políticas, normas y acciones ciudadanas en esta materia. Estas agrupaciones han venido a complementar la tradicional presencia de los gremios de autobuseros y taxistas en el debate público y la incidencia sectorial.

Una revisión efectuada para este Informe identificó al menos 29 de estas organizaciones y realizó una consulta entre ellas. La mayoría (58%) se fundó

entre 2014 y 2017. El fenómeno no parece coincidir directamente con el surgimiento de nuevos planes sobre transporte y ordenamiento territorial, pero sí con el deterioro progresivo de los espacios urbanos, que ha tomado un sitio preponderante entre las quejas ciudadanas debido al crecimiento de la flota vehicular, el aumento de los accidentes de tránsito y los atascos, así como sus impactos ambientales y en la calidad de vida.

En el 74% el interés se centra en asuntos relativos al ordenamiento territorial y el espacio urbano (22%), promoción del uso de la bicicleta (23%), movilidad sostenible y eléctrica (18%), cambio climático, ambiente y desarrollo sostenible (11%). El 29% se ocupa de la organización y participación en eventos que tienen como objetivo sensibilizar a la población en dos temas principales: ciclismo urbano (43%) y movilidad (36%).

110



## TRANSPORTE Y MOVILIDAD

## Atender los retos centrales de transporte y movilidad favorecería el desarrollo humano del país

- Completar la "sectorización" de las líneas de autobuses generaría un ahorro estimado en 3.305 millones de colones, un aumento del 61% en la velocidad de viajes y una reducción de 506 toneladas de emisiones de carbono al año.
- Con la implementación de medidas como la importación de vehículos eléctricos, mejoras en el sistema de transporte público y uso de parámetros europeos de control de emisiones, el carbono liberado a la atmósfera se reduciría un 10% al año

Los problemas del sector transporte y movilidad son cada vez más costosos y complejos de enfrentar; es necesario que el país actúe con urgencia para atender los principales desafíos que tienen como foco central el desarrollo humano sostenible: fortalecer la gobernanza y la infraestructura vial del sector, generar mejores alternativas de servicio público, desestimular la apuesta por el vehículo privado y crear condiciones para los desplazamientos no motorizados.

El *Informe Estado de la Nación 2018* señala que atender estos retos en el corto plazo podría no solo mejorar considerablemente esta problemática, sino también reducir las desigualdades sociales que derivan del esquema actual. Hay tareas que requieren fuertes inversiones, cambios normativos y

reformas institucionales y culturales de largo plazo; sin embargo, ya hay objetivos específicos y pasos inmediatos que pueden darse para comenzar.

Con base en este enfoque, un estudio especial del presente Informe planteó una serie de retos centrales, asociados a proyectos que están en discusión e iniciativas ya en curso, o que al menos cuentan con estudios o propuestas que permiten evaluarlos. Cabe destacar que estas no son las únicas opciones posibles, pero si permiten observar el impacto de algunos cambios en temas concretos, que algunos expertos señalan como viables e importantes.

El primer reto es lograr deshacer los nudos en la gobernanza del sector transporte. Modificar los patrones de ordenamiento territorial en la GAM es una

MÁS INFORMACIÓN

PÁGINA  
255CAPÍTULO 6  
ESTADO NACIÓN 2018

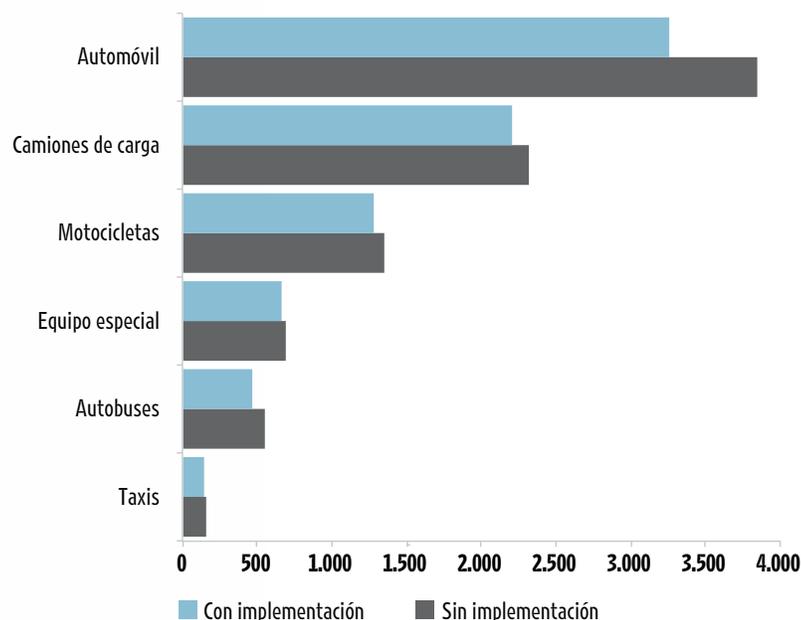
tarea impostergable para enfrentar los problemas del transporte. La ausencia de uno de sus instrumentos centrales, los planes reguladores cantonales, es un obstáculo para el cumplimiento de cualquier meta en este campo. A nivel nacional, es preciso impulsar la construcción conjunta de soluciones entre entidades que han trabajado aisladamente en temas urbanos, de vivienda, infraestructura y transporte. Sin embargo, uno de los nudos principales está en la relación entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) y el Consejo de Transporte Público (CTP).

En el plano institucional, sin necesidad de plantear una reforma de fondo, que implique modificaciones de mucho alcance y requiera aprobación legislativa, el país puede dar algunos pasos, como los siguientes: revisar la confor-

mación de los consejos adscritos al MOPT que acompañan las decisiones medulares en este campo; mejorar la coordinación entre el MOPT, el CTP y la Aresep; corregir la falta de articulación entre las instituciones que operan el transporte público; armonizar los planes de transporte y movilidad con los planes reguladores y los proyectos municipales en la materia.

El segundo desafío que se identificó es el paso a un sistema de transporte público masivo, eficiente, seguro y conectado con otras modalidades de servicio. Esto implica garantizar condiciones de accesibilidad e inclusión social a toda la población, ofreciendo la misma calidad y cantidad de servicios a sectores de menores y mayores ingresos. Paralelamente, se deben minimizar las externalidades negativas causadas por el incremento en el uso de vehículos privados.

### Emisiones contaminantes esperadas del transporte, con y sin la implementación de medidas. 2025 (gigagramos de carbono equivalente)



Fuente: Informe Estado de la Nación 2018 a partir de Sánchez et al., 2018 con datos del INEC e IMN-Minae.

En este sentido, hay algunas acciones de carácter general que es preciso acometer: establecer una jerarquía de movilidad urbana que ubique, en orden de prioridad: modalidades no motorizadas, transporte público, sistema logístico de suministros, sistema de vehículos compartidos y, por último, transporte motorizado particular; crear redes integradas de transporte público masivo, potenciadas con corredores de alto rendimiento; mejorar la calidad del servicio en términos de atención al cliente, comodidad y seguridad.

Según expertos a partir de la concreción de algunas iniciativas de este tipo en la GAM, para el año 2025 cabría esperar una reducción de al menos un 20% en los tiempos de viaje en el transporte público, y un aumento de al menos 5 puntos porcentuales en la población usuaria con una disminución de la misma magnitud en el empleo de vehículos privados.

Una primera política relevante es la "sectorización", esto es, el ordenamiento de las rutas de autobús dentro de la GAM. Este proceso se basa en dos pilares. El primero es la creación de carriles exclusivos para autobuses en las carreteras radiales que llegan hasta San José y, en especial, hasta el centro de la capital. De esta forma, disminuirán los atascos y se logrará que el principal sistema de transporte público utilice al menos el 50% del espacio disponible en las vías, lo cual es correcto considerando que moviliza al 60% de los pasajeros.

El segundo pilar es la reestructuración del sistema mediante la construcción de terminales alrededor del centro de la capital, que recibirán a más de 50 líneas de autobuses que entran a ella todos los días. Cuando los usuarios arriben a las terminales, deberán tomar un segundo autobús de una nueva línea, que será la única que ingresará al centro.

La "sectorización" tendría importantes efectos económicos y en tiempos de viaje. Al considerar los datos reales de ahorros observados por el Lanamme-UCR (2017) y en el estudio de Epysa (2014), sobre un caso en funcionamiento en la ruta Tibás-Santo Domingo, y al extrapolar los datos a las rutas que serían objeto de la "sectorización", diversas entidades y un análisis realizado para este capítulo estimaron y comprobaron los impactos positivos de esta medida, en términos de reducción de tiempos y costos de viaje, así como en emisiones contaminantes. El análisis determinó la reducción de 34 a 5 líneas de buses (cerca de 540 buses fuera del sistema); aumento de la velocidad promedio de operación: de 13 a 21 kilómetros por hora; disminución del tiempo promedio de viaje: de 55 a 35 minutos en los trayectos más largos; ahorro cerca de 6 millones de dólares anuales para los usuarios; y reducción aproximada de 506 toneladas en las emisiones anuales de carbono.

En el país también existen varias propuestas de transporte masivo por otros medios, como metros, tranvías o trenes. El Informe 2018 analizó el proyecto oficial del Incofer, del tren rápido de pasajeros (TRP), que tiene ya un estudio de prefactibilidad y el soporte de la "Ley de fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y promoción del tren eléctrico interurbano de la Gran Área Metropolitana". Se estima que, en cada recorrido, el TRP podría transportar hasta mil personas y reducir el tráfico de entre 250 y 1.000 vehículos. El proyecto abarca una extensión de 80 kilómetros y tendría influencia directa sobre 13 cantones y 51 distritos de la GAM.

Entre los principales efectos esperados del TRP, según estimaciones preliminares, están la disminución en los tiempos de viaje y en las emisiones contaminantes, el aumento en la

capacidad diaria de traslado de pasajeros y ahorros para los usuarios y en costos de operación. Por ejemplo, con un tren rápido de pasajeros la capacidad diaria de traslado, entre Ciruelas y Paraíso (los dos extremos de la ruta prevista en el proyecto del Incofer), aumentaría de 16.000 a 250.000 personas.

Otros dos desafíos corresponden a impulsar el cambio tecnológico y estimular la movilidad no motorizada. Por un lado, Costa Rica debe reducir la dependencia del petróleo e impulsar la sustitución por una flota vehicular (tanto pública como privada) más desligada de los motores de combustión interna. El Informe 2018 analizó posibles medidas para lograr una reducción significativa de la contaminación atmosférica mediante el uso de vehículos eléctricos (los cuales emiten tan solo un 8,8% de los gases de efecto invernadero que lanza a la atmósfera uno de gasolina). Con medidas de importación de vehículos eléctricos, mejoras en el sistema de transporte público y uso de parámetros europeos de control de emisiones, el carbono liberado a la atmósfera se reduciría un 10% al año.

Por otro lado, es importante estimular el transporte no motorizado, a fin de disminuir la contaminación del aire y sónica, la factura petrolera, la congestión vial y las afecciones de salud asociadas al sedentarismo. Los beneficios de un mayor uso de estos medios son significativos, ya que actualmente alrededor de un 23% de la población en la GAM (cerca de 530.000 personas) se traslada a pie o en bicicleta. En este ámbito el desafío es generar mayor interés público, construir infraestructura y establecer garantías normativas y de seguridad a esta forma de movilidad.

Finalmente, un último reto es concretar proyectos clave de infraestructura vial que están pendientes. En la GAM existen al menos siete proyectos que tienen un potencial importante para desarrollarse en los próximos años, y que permitirán reducir los tiempos de viaje y las pérdidas económicas y ambientales, mejorar la movilidad de personas y mercancías, e interconectar el sistema de transporte público. Entre estos, los cinco de mayor alcance son la construcción de la vía de circunvalación norte, la ampliación de la ruta 27 y de los corredores viales San José-Cartago y San José-San Ramón y sus radiales, así como los pasos a desnivel en la actual Circunvalación.





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



CON EL APOYO DE



@EstadoNacion  
EstadoNacion  
EstadoNacion

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)